

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



As Polícias Municipais e a Municipalização da Segurança Tendências, Caminhos e Destinos

Trabalho de investigação individual final destinado a cumprir, como requisito parcial, para conclusão do 4.º Curso de Direção e Estratégia Policial

2017

Autor: Luís Filipe Jorge de Almeida Guerra

Orientadora: Professora Doutora Raquel Duque



Índice

Resumo.....	v
Abstract	vi
Introdução	1
1. Estado da Arte	2
1.1 Definição do Problema a Investigar	2
1.2 Caraterização do objeto de estudo	5
1.3 Revisão Bibliográfica	7
2. Metodologia e métodos	9
3. Teorização	10
3.1 Polícias e guardas municipais, urbanas e locais no contexto europeu	10
3.2 A polícia municipal em Portugal.....	13
3.3 O papel do sistema internacional.....	15
3.3.1 A abordagem <i>Second-Image Reversed</i>	15
3.3.2 O modelo <i>Governance by diffusion</i>	18
3.3.3 As perspetivas <i>Resource Dependency & Power Resource</i>	19
3.3.4 Governança Multinível	22
3.4 Os impactos no sistema nacional	23
4. Apresentação de resultados.....	27
4.1 Principais leituras resultantes do inquérito	27
4.2 Principais leituras resultantes das entrevistas	30
Conclusões	32
Bibliografia	35
Apêndices	41
I - Inquérito	- 1 -
II - Entrevista	- 11 -
Comunicação dirigida aos entrevistados.....	- 11 -
Respostas à entrevista.....	- 13 -
III – Recomendações.....	- 25 -

Resumo

O presente trabalho é uma investigação na temática das políticas públicas de segurança. Explora o papel dos municípios na segurança dos cidadãos e o lugar das polícias municipais no contexto dos modelos de organização policial, procurando identificar as tendências e as trajetórias que influenciam o futuro. Questiona-se até que ponto a descentralização do poder impacta nas questões da segurança pública e na tradicional forma de organização das competências do Estado, enquanto titular exclusivo do direito de exercer a coerção sobre os cidadãos.

Para responder à questão, recorre-se a teorias das políticas públicas apoiadas na análise documental e na aplicação de inquéritos e entrevistas exploratórias, concluindo-se que existe uma tendência na Europa para, através do incremento do princípio da subsidiariedade, descentralizar o poder e transferir competências policiais do plano nacional para o plano local.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Polícia Municipal, Segurança, Sistema de Segurança Interna

Abstract

This paper is a short research on security policy, targeting the role of municipalities in citizen's security and the development of municipal policing as a future option in the scope of the national security system. It also aims to identify the trends and the paths leading to the future. The research questions the extent of the impact of decentralization on national security issues and on the traditional role of States as holders of the monopoly of coercive powers.

The research supports itself on public policy theories and proceeds with document analysis and exploratory inquiries and interviews to conclude that there is, in fact, a trend in Europe to decentralize power and to transfer important policing tasks from the national level to local levels.

Key Words: National Security System, Public Policy, Municipal Police, Security.

Introdução

O reforço das instituições locais sustentada na lógica da subsidiariedade do exercício do poder é sentida, quer ao nível da União Europeia (UE), quer ao nível dos seus Estados-Membros (EM), individualmente considerados.

O princípio da subsidiariedade determina que:

“O Estado e outras comunidades superiores só devem intervir na realização das tarefas que as coletividades de nível intermédio e inferior situadas entre a pessoa e o Estado (...), não possam prosseguir por si sós de forma suficiente. Insere-se, portanto, nas ideias de descentralização dos poderes e de participação dos seus diversos níveis na gestão coletiva, na realização de tarefas comuns e na aproximação das decisões aos seus destinatários, promovendo uma ordem social coerente, em pirâmide, na qual a iniciativa se exerce preferencialmente de baixo para cima”

(Silva, 2012, p. 219)

O trabalho que se apresenta questiona até que ponto a descentralização impacta nas questões da segurança pública e na tradicional forma de organização das competências do Estado, enquanto titular exclusivo do direito de exercer a coerção sobre os cidadãos.

É também um trabalho prospetivo que pretende identificar tendências através das pistas criadas pela identificação do pensamento político dominante, por um lado, e as perceções de profissionais de polícia na Europa, por outro, em concreto, no que concerne ao papel da polícia municipal.

1. Estado da Arte

1.1 Definição do Problema a Investigar

Refere Carl B. Klockars (1985, p. 37) que nenhum sistema policial pode ser entendido separadamente do sistema social e político em que opera. A afirmação invoca uma dependência dos modelos de organização policial em relação às expectativas sociais dos cidadãos,¹ mas sobretudo, em relação às instituições, estruturas, ideologias e doutrinas predominantes em cada sistema político.

Da antiguidade clássica ao Séc. XVII a “palavra ‘polícia’ designava quer o edifício normativo, quer as instituições de governo e administração das cidades” (Catroga, 2006, p. 105) distinguindo-se mal das funções judiciais. Durante o Absolutismo a polícia passou a ser a ação da administração nas suas mais variadas vertentes e o conjunto das entidades, autoridades e organizações com capacidade de executar ou impor a execução das normas e dos procedimentos de governação. Tornou-se, pois, a materialização da racionalidade política conforme alude Hélène L’Heuillet (2004, p. 27) ou José Damião Rodrigues (2006) que, não só conhecia o território e a população e informava o poder, capacitando-o a decidir com propriedade, como era um conhecimento autónomo estruturado que corporizava a própria governação e que, entre os alemães, se conheceria como *polizeiwiissenschaft*² (L’Heuillet, 2004, pp. 28-29). Esta ideia de polícia alastraria a todo o subcontinente europeu, influenciando claramente a maioria dos reinos da Europa continental (Rodrigues, 2006).³

Nos países da Europa continental e ocidental a maioria dos modelos de organização policial assenta, hoje, nas estruturas de poder resultantes das reformas do período napoleónico ocorridas após a Revolução Francesa (1789-1799).⁴

¹ Não esquecendo, todavia, que estas expectativas só importam no contexto dos Estados de Direito Democrático.

² A ciência da polícia, da administração e da política. O ramo de conhecimento dedicado ao governo da cidade e do país. Modelo científico de uma administração total, de uma arte de governar e de uma ciência da política.

³ A polícia inventada pelo Absolutismo esclarecido não foi ignorada em Portugal, nem pelas práticas da administração Pombalina (Catroga, 2006, pp. 106-107), que decalcariam para o modelo português a experiência do *Lieutenant Général de la Police de Paris* e importariam os ensinamentos do *Traité de la Police* (Delamare, 1705), nem pela curiosidade académica que levaria à tradução de outros elementos da legislação e da doutrina francesa da época (Vasconcelos, 1786).

⁴ Depois de uma breve experiência de descentralização na década da Revolução Francesa, temperada com a conversão da *Maréchaussée* em *Gendarmerie*, corpo criado com a Lei de 16 de fevereiro de 1791 e regulamentada com a Lei de 17 de abril de 1798, como “*une force instituée pour assurer dans l’intérieur (...) le maintien de l’ordre et l’exécution des lois*” (Citoyen Hayez, 1797)

A polícia começaria a reconfigurar-se, por um lado, enquanto organização de controlo político da administração central e, por outro, enquanto estrutura de controlo social vertical, garantia da ordem e fonte de segurança da generalidade dos cidadãos, consolidando-se numa importante rede administrativa policial que canalizava o poder da sua fonte política central para o plano local (Payne, 1952).

O modelo de administração napoleónico gerou uniformidade nos sistemas e modelos de organização policial entre diversos Estados. Para além da rede administrativa policial estendida sobre o território com ligações ao poder central, é evidente que muitos modelos de organização policial se constituíram em torno de conceitos de dualidade/multiplicidade, típicos do sistema francês, utilizando em paralelo um corpo de polícia civil e um corpo militar, níveis locais e nacionais, alta polícia e baixa polícia.

David H. Bayley e Clifford D. Shearing (1996) referem que a polícia, enquanto organização, se encontra em processo de reflexão devido a uma crise identitária que resulta, por um lado, da perda de monopólio e da reprivatização da segurança e do policiamento⁵ e, por outro, de um questionamento sobre a sua eficácia e eficiência no controlo da criminalidade que se percebe na ansiedade com que se concebem estratégias, se estabelecem metas e objetivos, se medem indicadores de desempenho operacional e gestor, de disciplina e de transparência (Bayley & Shearing, 1996, p. 585).

Às observações destes autores poder-se-á acrescentar a partilha e transferência de papéis entre diversos níveis de governação no que respeita à ordem pública e à vigilância. A ordem pública, que foi uma das principais questões da governação até ao séc. XIX, passou a ser finalmente garantida, de forma equilibrada, com a ascensão do modelo dos Estados-Nação e com a centralização

tentando preencher o desígnio político e a reclamação popular de ordem pública (Sardica, 2011, p. 32), a polícia recuperou formalmente⁴ a sua componente de apoio à governação centralizada, ajudando, com a sua estrutura reticular, a administração do território e da população. Em certo sentido, o “Estado de Polícia” típico do *Ancien Regime* manteve-se operante conforme suportam Payne (1952, p. 478) e Gonçalves (2007, p. 12). A visão estado-centrista de Napoleão imporia mudanças na organização, distribuição territorial e funcionamento da polícia, pretendendo limitar a autonomia das autoridades locais e garantir um maior controlo da população e do território através de uma ampla rede administrativa e policial (Payne, 1952) corrigindo os “erros” do Diretório. Sem proceder formalmente a mudanças substanciais aos princípios filosóficos da revolução de 1789, o novo regime procederia a profundas alterações legislativas e reforçaria a centralização do poder (Sardica, 2011).

⁵ Reprivatização, no sentido em que as comunidades se estão a envolver cada vez mais com a sua proteção, como também, instituições não estatais e empresas também se encarregam

do poder. Com esta questão se relaciona a justificação Hobbesiana do poder⁶ (Hobbes, 2005, p. 78) e o “monopólio do uso da violência” a que aludiu Max Weber (Weber, 2017, p. 6). Porém, são já vários os exemplos em que o exercício de tal incumbência do poder se redistribui por níveis sucessivamente mais afastados da governação central e mais próximos dos governos locais, que se encarregam do exercício da ação coerciva sob diversas formas.

Refere Donnelly (2013, p. 4) que os polícias do passado que exerciam todas as tarefas de visibilidade e prevenção estão a desaparecer por debaixo do crescente peso e variedade das tarefas que lhes são exigidas (Crawford, 2007) e que esta constatação suscita a dúvidas sobre se as polícias devem continuar a exercer tão grande quantidade de funções ou se, em vez disso, devem deixar outras entidades envolver-se e tomar a dianteira de processos que até agora pendiam sobre si. Donnelly também constata que existe uma crescente tendência para que as autoridades locais se organizem para assumir competências regulatórias e investigatórias,⁷ tenham ou não competências policiais (Donnelly, 2013, p. 4).

É aqui que se situa o problema a investigar, pretendendo-se com este estudo descortinar o caminho político que está a ser percorrido e os possíveis destinos, quer para as organizações nacionais, quer para as locais, antecipando alguns cenários para novas arquiteturas da ordem e segurança públicas. A investigação procurará contribuir para revelar se existe uma tendência na política atual para a municipalização da segurança e para a transferência de poderes e competências policiais para os autarcas e para suas polícias municipais.

O estudo incidirá apenas em países da UE,⁸ suportando-se na revisão da bibliografia de interesse e na colheita de informação através da aplicação de um inquérito internacional e de entrevistas meramente exploratórios que serão objeto de uma análise de conteúdo temático.

crescentemente da oferta de soluções de segurança e policiamento para autoconsumo e como produto transacionável.

⁶ “Thus the security of individuals, and consequently the common peace, necessarily require that the right of using the sword to punish be transferred to some man or some assembly; that man or that assembly therefore is necessarily understood to hold sovereign power in the commonwealth by right.” (Hobbes, 2005, p. 78).

⁷ No âmbito da saúde, proteção civil, ambiente, mercados, etc.

⁸ Os quais, na grande maioria, desenvolveram os seus modelos em torno dos critérios napoleónicos e exercem mútua influência entre si, sofrendo todos idênticas pressões da dimensão política internacional. No Reino Unido, a história e tradição impuseram sempre soluções locais para a segurança das comunidades, mesmo após as reformas de 1829 que criariam a *Metropolitan Police* de Londres (Lyman, 1964), concentrando-se o poder central na doutrina, formação e reconhecimento

1.2 Caraterização do objeto de estudo

A polícia e as suas formas de organização apenas recentemente começaram a constituir objeto de investigação académica e científica, não abundando estudos sobre as organizações policiais.⁹

Uma das causas aparentes das raras abordagens à polícia, enquanto objeto de estudo, é o de que “a polícia” não tem, ainda hoje, um significado absolutamente claro, representando uma multiplicidade de funções e organizações. A polícia tanto significa uma determinada função regulatória e pastoral, como o conjunto das organizações que a exercem, mantendo-se em aberto o debate sobre o que deve definir a polícia enquanto organização. Essa constitui a primeira dificuldade de abordagem à polícia enquanto objeto de investigação.

As organizações policiais podem ser classificadas funcionalmente como administrativas gerais e especiais, criminais ou judiciárias, existindo ainda outras que cumprem funções mistas que complementam a função de polícia administrativa e de polícia criminal.¹⁰ Existem polícias com missões gerais e objetos setoriais estritamente delimitados. A sua organização obedece aos níveis de organização política podendo ser federais, nacionais, estatais, regionais, municipais, locais e até tribais. Os seus elementos podem ser uniformizados ou não uniformizados, armados ou desarmados. Os seus estatutos podem ser civis ou militares. A sua dependência pode ser pública ou privada.

Porém, é possível intuir nesta diversidade o conjunto de caraterísticas que definem cada uma como polícia.

Carl B. Klockars que, no início dos anos 80 do séc. XX, encetou estudos sobre a polícia e os sistemas policiais, entende que a polícia dificilmente se define através dos seus fins e que uma definição adequada se concentra nos meios utilizados para os atingir. Esses meios são os do uso do poder coercivo e o direito de o utilizar, concedido pelas instituições de governo e em seu nome (Klockars, 1985, pp. 9-11).

Sendo inequívoco que o uso de poder coercivo é uma caraterística

formal dos diversos *Constabularies*.

⁹ Não obstante, desde o séc. XVIII, as organizações que policiam despertam interesse (Delamare, 1705). Então, a polícia era considerada um instrumento imprescindível da governação, confundindo-se com esta.

fundamental da ação policial e, logo, da distinção da organização que a exerce em relação às demais, parece-nos que esse aspeto não pode ser considerado individualmente para uma identificação suficiente da polícia. Para que o poder coercivo identifique a polícia é necessário que dele se pretenda um resultado particular e, assim, os fins definem indelevelmente este objeto.

A polícia é um instrumento de controlo social artificial e vertical que age sobre os múltiplos campos da ação humana, mantendo a conformidade dos membros de uma dada sociedade com os padrões definidos pelo poder, quer tenham sido sustentados numa vontade coletiva ou impostos ao coletivo de forma unilateral pelas instâncias de governo.

Uma segunda dificuldade no estudo da polícia encontra-se na natureza das organizações policiais que tende para a ocultação dos seus processos (L'Heuillet, 2004, p. 10) e faz com que o seu surgimento e existência seja “ainda uma das zonas mais obscuras da construção do Estado contemporâneo” (Gonçalves, 2007, p. 7). Refere L'Heuillet que:

“(...) a instituição policial desconfia do interesse que lhe é votado. O segredo do qual a instituição se rodeia, a desordem labiríntica que mantém por vezes intencionalmente, a multiplicidade de formas e seus conteúdos contribuem para fazer da polícia uma realidade múltipla e inacessível.”

(L'Heuillet, 2004, p. 10).

A abordagem de L'Heuillet, referindo-se à polícia como instituição, suscita uma outra questão e uma terceira dificuldade, a de saber se a polícia é uma organização ou uma instituição.

Selznick (1957) define as organizações como algo linear e neutro, uma ferramenta dispensável concebida dentro de uma certa racionalidade e destinada a cumprir com uma tarefa. Já uma instituição é um produto natural das necessidades

¹⁰ Distinção que decorre da divisão feita no Código dos Delitos e das Penas de 1795 e que ainda hoje persiste no ordenamento jurídico administrativo e penal português.

e pressões sociais (Selznick, 1957, p. 5), grupos de pessoas organizadas em torno de um determinado propósito e governadas por regras e regulamentos que habitam o contexto institucional (Selznick, 1949, p. 49). As instituições são um campo mais largo onde se identificam formas de organização, práticas e padrões de comportamento socialmente conectadas e governadas por sistemas de valores e costumes. Não obstante, esta separação, Selznick conclui que os procedimentos das organizações são impregnados de valores e de interesses próprios que as mesmas tendem a defender (Selznick, 1949, pp. 49, 256-257) para sua própria autopreservação, existindo indícios que apontam para que as organizações se institucionalizem (Scott, 1995, p. 58) consolidando a sua importância para além da mera instrumentalidade que as originou.

Este aspeto é crítico para o estudo que se pretende desenvolver, considerando que as políticas públicas de mudança dos modelos de organização policial implicam intervenções que vão para lá do que se possa considerar meramente político e administrativo, exigindo o confronto com uma cultura organizacional que tende para uma institucionalização e, conseqüentemente, para uma tendência no sentido da perpetuação que é contrária à mudança, em especial, quando ela se gera exogenamente.

Existe ainda uma outra consideração que não pode deixar de se fazer, reforçando uma ideia já expressa anteriormente. A polícia é uma emanção do poder que frequentemente participa na construção do seu objeto. Refere L'Heuillet que a polícia “não é um simples meio da política, mas um elemento constitutivo da sua estrutura, que participa na definição dos seus fins e não é desprovida de sentido” (L'Heuillet, 2004, p. 11).

As organizações policiais, sendo diferentes entre si, são suscetíveis de assumir lugares distintos na sua relação com a política. A sua relevância institucional e o tipo de modelos vigorantes em cada país, dependem, quer do pensamento político dominante no respetivo contexto nacional, quer dos processos desenvolvidos no sistema internacional (Gourevitch, 1978).

1.3 Revisão Bibliográfica

O interesse pela polícia enquanto objeto de estudo, após a revolução doutrinária ocorrida entre os momentos que a história das ideias políticas situa no

Absolutismo e no Liberalismo, ressurgiu, no início do séc. XX, com abordagens importantes quer às organizações policiais propriamente ditas, quer aos modelos de organização policial dos Estados. Um dos impulsionadores deste tipo de análise foi Raymond Fosdick que, na primeira década do século XX, estudou a organização, funcionamento e práticas de diversas polícias europeias, trabalho que viria a resultar em 1916 na publicação do livro *European Police Systems*, o qual, até perto do final do século, seria um dos mais importantes estudos comparativos das polícias europeias (Gonçalves, 2007).

Fosdick detetaria uma distinção entre os modelos de organização policial da Europa continental (especialmente da Alemanha) e da Europa insular anglo-saxónica (Fosdick, 1916, p. 18 e seg.), embora não estivesse munido do quadro teórico e histórico para aprofundar as origens dessa distinção como, mais tarde, faria Howard Payne (Payne, 1952), Cyrille Fijnaut (Fijnaut, 1980) ou Clive Emsley (Emsley, 1996, 1999, 2007), entre outros.

No entanto, Fosdick aperceber-se-ia das diferenças entre as pequenas polícias urbanas e as grandes polícias nacionais e indexaria os modelos de organização policial, não só aos aspetos da organização política, mas também aos de natureza territorial, demográfica e económica, numa abordagem complexa que fez com que a sua obra marcasse o patamar para as investigações posteriores sobre a matéria.

Em Portugal, a maioria dos estudos da polícia têm um carácter histórico, como é o caso da *História da Polícia de Lisboa* (Lapa, 1942), a *História da polícia em Portugal: polícia e sociedade* (Barreto, 1979), *História da Polícia de Segurança Pública das origens à actualidade* (Cosme, 2006) e mais recentemente, trabalhos de investigação que partem da história para fazerem breves incursões nas questões do poder, da política, da doutrina, dos modelos de organização e das práticas.¹¹

Palacios Cerezales aprofundou através da história o estudo das intrincadas relações entre a polícia, a ordem pública e o poder político em Portugal, da rua aos gabinetes ministeriais, referindo-se à utilidade da força para a administração e ao impacto do seu uso na legitimidade do poder, gerando, o que veio a designar, o dilema político da ordem pública (Palacios Cerezales, 2011) ao qual também se

¹¹ Como os desenvolvidos por Maria Alexandre Lousada (1998), Maria João Vaz (2006), Fernando Catroga (2006), Maria José Moutinho Santos (2006), Gonçalo Gonçalves (2007), Diego Palacios Cerezales (2011) ou Tomás Valleria (2016).

refere Gonçalves no seu ensaio bibliográfico sobre as dinâmicas e os dilemas da segurança (Gonçalves, 2012).

Da literatura especializada, verifica-se uma escassez de títulos que abordem a questão das polícias municipais e da municipalização da segurança pública. De salientar a obra *Municipal Policing in the European Union. Comparative Perspectives* de Daniel Donnelly (2013) que se torna relevante pela abordagem comparativa de diversas formas de organização policial descentralizadas. Também a coleção *Trends in Policing: Interviews with police leaders across the globe* dirigida por Dilip K. Das e Otwin Marenin (Das & Marenin, 2009) revela perspetivas interessantes sobre os modelos de polícia percecionados e descritos na primeira pessoa.

Em Portugal, uma das publicações mais relevantes para o estudo que se pretende desenvolver é “*A Questão das Polícias Municipais*” de Catarina Sarmiento e Castro (2003), estudo muito interessante sobre a emergência do atual modelo a partir da IV Revisão Constitucional¹², mas que, apesar da sua importância, merece já uma leitura cuidada por ser uma obra datada e após a qual, já muito ocorreu.

Nenhum dos trabalhos mencionados que abordam a polícia na perspetiva da história, da sociologia, da criminologia e do direito, procurou investigar o papel particular da transferência de competências entre níveis de governação política na sua relação com as organizações policiais, não obstante ser perceptível que as polícias ocupam um espaço próprio no quadro institucional dos Estados, independentemente da sua natureza ou características organizacionais.

2. Metodologia e métodos

A análise do problema em questão assenta na lente das teorias políticas, procurando-se através da ciência política e do campo particular das políticas públicas, estruturar o raciocínio que permite compreender a natureza do fenómeno e adiantar pistas para as suas consequências mais imediatas.

A presente investigação assenta numa pesquisa bibliográfica e na análise da documentação disponível, nomeadamente, estudos, documentos políticos programáticos e legislação. A informação recolhida nestas fontes é complementada

¹² Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro.

com dados recolhidos através de um inquérito por questionário internacional através da rede do Colégio Europeu de Polícia (CEPOL) e um conjunto de entrevistas remetidas por correio eletrónico e respondidas pela mesma via. Ambos os instrumentos têm um carácter exploratório. O questionário contém questões estruturadas e padronizadas e revela-se conveniente para recolher informação de um grande número de inquiridos, ficando o estudo, contudo, à mercê da motivação daqueles para receber resposta.

O estudo de natureza qualitativa pretende ser mais do que meramente descritivo e avançar com elementos exploratórios que permitam adquirir visão prospetiva sobre o fenómeno, embora com as limitações impostas pelo tipo de instrumentos acionados para o efeito.

3. Teorização

3.1 Polícias e guardas municipais, urbanas e locais no contexto europeu

Apesar de se detetarem uniformidades decorrentes de uma dependência da trajetória histórica comum a muitos países¹³, não existem modelos de organização policial uniformes na União Europeia (UE).

Na Alemanha, na Suécia e na Bélgica, países com tradição de descentralização e onde outrora existiram corpos de polícia municipal, algumas reformas eliminaram estas organizações e modificaram a intervenção do poder local para elevar o nível político do qual dependem as organizações responsáveis pelo policiamento.

Na Bélgica a polícia é uma organização nacional com um nível funcional federal e outro local, sendo que o último opera em estreita ligação com os responsáveis políticos locais, numa relação de semi-dependência operacional, logística e financeira, mas num quadro legal, doutrinário, formativo, procedimental, operacional e gestor definido pelo poder central e pela direção central da polícia. Existindo apenas uma carreira policial, a transferência de pessoal entre o nível federal e o local faz-se com facilidade, garantindo aos seus agentes os mesmos direitos laborais e sociais.¹⁴

Na Holanda, até 1993, existiam 148 polícias municipais financiadas pelo

¹³ Reportamo-nos aqui às influências do modelo napoleónico.

poder central que empregavam cerca de 30 000 agentes em geometrias tão variadas que os efetivos eram, em alguns casos, de 50 funcionários e noutros, de 3500. Sobre estes efetivos operava ainda uma polícia nacional sob tutela do Ministério da Justiça. A reforma viria a eliminar as polícias municipais do sistema, fundindo os seus efetivos com os da polícia nacional para criar 25 corpos regionais e uma polícia nacional (Donnelly, 2013, p. 33). A gestão dos corpos regionais está a cargo do autarca que na região possui o maior aglomerado populacional, mas a tutela do sistema é partilhada entre o Ministério do Interior e o da Justiça, pelo que, o modelo é misto não se podendo afirmar ser totalmente centralizado, nem totalmente descentralizado e menos ainda municipalizado.

Na Polónia, a existência de algumas guardas municipais, como aí são designadas, decorre da criação, em 1991, de um conselho de chefes de polícia das cidades e foi regulada a partir de 1998 (Kertész & Szikinger, 2000, p. 57).

Na República Checa as polícias municipais começaram a ser criadas após 1990 na dependência direta dos presidentes de câmara, sendo a sua organização, natureza e as relações com a polícia nacional, objeto de regulamentação legal, obedecendo de forma muito rigorosa ao princípio da subsidiariedade. Aí a primeira linha de ação policial é local, a qual pode ser complementada pelo nível nacional, quando os primeiros esgotam as suas capacidades de atender aos problemas.

No caso dos países do centro leste europeu que têm em comum um passado de governação comunista totalitária, a municipalização da segurança tem contornos particulares que facilmente se identificam com a democratização do Estado e da sociedade. Aí o esforço político de implementação de uma descentralização do poder está relacionado com um receio de excessiva concentração, sendo compreensível a tentativa de redistribuir as funções policiais por diversas entidades e, assim, esvaziar a capacidade repressiva concentrada num único órgão (o poder central e a polícia nacional agindo com o seu mandato).

No caso francês, a reforma do sistema de 1983, viria a permitir a criação de polícias municipais em sobreposição com a *Gendarmerie* e a Polícia Nacional (Kania, 1989), promovendo a criação de dezenas de novas organizações policiais autónomas na dependência direta dos governantes locais.

O caso de Espanha e da Grécia decorrem (como o de Portugal) de um

¹⁴ V. http://polis-cp.osce.org/countries/details?item_id=8#np-oversight.

processo de democratização e de uma rápida adaptação às principais tendências e pressões geradas pelo ambiente externo internacional.

Na Grécia, as missões e responsabilidades das polícias municipais passaram a estar reguladas por decreto presidencial desde 2002. O presidente da câmara tem competências gestionárias relativamente ao corpo municipal de polícia, mas não tem poderes de governação da sua missão. O recrutamento e o treino dos polícias municipais está a cargo da polícia nacional (Donnelly, 2013, p. 42) garantindo uma relação que ultrapassa as frequentes mudanças de liderança política que impactam sempre com maior intensidade nos órgãos executivos mais próximos do decisor político.

Já em Espanha, país de complexo mosaico cultural e com forte sentimento nacionalista regional, o compromisso da descentralização começa na autonomia regional e com a possibilidade de criação de polícias regionais e polícias municipais completamente autónomas entre si e dependentes dos diferentes níveis de decisão política. Aí, o papel das polícias nacionais (a *Guardia Civil* e a *Policia Nacional*) tem sido agregador do Estado e das suas regiões. A ascensão de modelos de polícia autonómica com as quais as polícias nacionais dividem competências em quase todos os níveis (incluindo recentemente o municipal), gerou um processo de diluição desse papel e inaugurou uma fase de forte competição entre as diversas organizações.¹⁵

A viagem entre diversos países da UE, procurando revelar as características dos seus modelos, evidencia uma enorme diversidade de soluções que aparentam, por um lado, relacionar-se com as pressões do sistema internacional, e por outro, com a dependência da sua trajetória histórico-política¹⁶, não sendo possível determinar com certeza a existência de apenas um padrão de organização policial, dando razão à afirmação de Carl B. Klockars com a qual iniciámos a abordagem à questão em análise.

¹⁵ Durante a elaboração do presente trabalho, deu-se a crise independentista da Catalunha que obrigou à intervenção das forças de segurança nacionais na região e a uma fratura com a polícia autonómica (Mossos de Esquadra) que foi considerada parcial e até desleal ao poder central e à constituição da Espanha.

¹⁶ *Path Dependency*.

3.2 A polícia municipal em Portugal

O surgimento de organizações policiais em Portugal esteve quase sempre relacionado com as influências colhidas do plano internacional adaptadas para o caso português.

Na república portuguesa, a questão das polícias municipais tem feito parte da agenda política, quer por via da tentativa de criação de vínculos entre as polícias nacionais e as autarquias,¹⁷ quer através da criação de polícias municipais e reforço das suas competências¹⁸.

É aliás, a partir do programa do XIII Governo Constitucional (1995-99) que a vontade política passa a ser claramente expressa, com a intenção de proceder a uma:

“atualização do modelo policial português e seu ajustamento no quadro de referências constitucional, consagrando um acréscimo ponderado da participação dos municípios, através da criação de polícias municipais, dentro dos parâmetros que venham a ser viabilizados no âmbito da revisão da Constituição, e da instituição de conselhos locais para a segurança, envolvendo representação autárquica e das instituições da sociedade civil.” (Programa do XIII Governo Constitucional, p. 13)

Aqui destaca-se o papel desempenhado pelo sistema internacional (que analisaremos mais adiante em maior detalhe) que forçou, especialmente após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, uma trajetória em direção à descentralização de inúmeras competências do poder central que já estava prevista na Constituição.

Foi com a criação do corpo da Polícia Civil em 1867 que se iniciou o percurso que levaria à criação embrionária de um serviço de polícia municipal em Portugal. Após um período inicial em que o serviço de polícia teve um conteúdo algo indiferenciado, a Polícia é dividida em três secções especializadas em (1) segurança pública, (2) investigação judiciária e preventiva e (3) de inspeção

¹⁷ V. Programa do X Governo Constitucional (p. 4).

administrativa. Este tipo de organização manter-se-ia até 1910 e à implantação da república, momento em que a Polícia Civil passa a designar-se Polícia Cívica.

Desde o séc. XIX, a Polícia Civil tinha destacado para serviço exclusivo na Câmara Municipal de Lisboa, dois guardas que garantiam a fiscalização das posturas municipais e eram remunerados através dos cofres edis.

O Decreto-Lei n.º 4166 de 27 de abril de 1918 reorganiza a Polícia e cria um órgão central supervisor e diretor designado Direcção-Geral de Segurança Pública (DGSP), do qual passariam a depender as repartições de Polícia de Segurança, de Polícia de Investigação, de Polícia Administrativa, de Polícia Preventiva, de Polícia de Emigração e de Polícia Municipal, percebendo-se um crescente grau de especialização em resposta às evidências de um campo de ação efetivamente complexo e muito alargado.

Só com o Decreto-Lei 39 497, de 31 de dezembro de 1953, a organização da Polícia de Segurança Pública (PSP) passaria a prever a existência de corpo privativos de Polícia Municipal (PM) nas cidades de Lisboa e do Porto (artigo 54.º), compostas por pessoal da PSP e sujeitos a todas as obrigações tutelares e disciplinares da organização de origem, em relação à qual não perderiam o vínculo mantendo para com o poder central deveres cujo cumprimento preferia em relação a quaisquer outras missões que lhes fossem incumbidas pelas autarquias.

A publicação da Lei n.º 32/94, de 29 de Agosto, que disciplina as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação, viria, antes de existir base constitucional que o permitisse, tentar mudar o panorama organizacional das polícias municipais, procurando desligar as PM de Lisboa e do Porto da PSP, transferindo os seus recursos humanos para a autarquia e criando um regime único para a criação e gestão das polícias municipais em todo o território nacional.

Apesar da tentativa de uniformização de organizações, procedimentos e práticas, normalização da aparência e regulação de competências, nem foram criadas condições para a diluição da dependência da PM de Lisboa e do Porto da PSP ¹⁹, nem as autarquias que criaram corpos de polícia esperaram pela regulamentação que nunca haveria de ser publicada em relação a uniformes,

¹⁸ Especialmente a partir do XIII Governo Constitucional.

armamento, e outros aspetos da sua atividade.

A alteração constitucional de 1997 surge como uma adaptação constitucional a algo que já estava em marcha com autorização legislativa desde 1993 e que, em 1994, parecia carecer de uma disciplina que acabou por não se conseguir, mas abriu caminho para a criação de um modelo mais sustentado, embora gerando novas discrepâncias estatutárias e até funcionais.

Hoje, para além das PM de Lisboa e do Porto que se mantêm ligadas à PSP, existem outras 26 em diversos concelhos nacionais²⁰ cujo estatuto difere das primeiras pela sujeição a um regime próprio decorrente do texto do Decreto-Lei n.º 239/2009 de 16 de Setembro que aprova os direitos e os deveres dos agentes de polícia municipal e regula as condições e o modo de exercício das respetivas funções, no quadro fixado pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio que procedeu à revisão do regime e forma de criação das polícias municipais²¹ e que viria a ser densificada pelo Decreto-Lei n.º 197/2008 de 7 de Outubro, que estabelece as regras a observar na criação de polícias municipais, regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração central e os municípios.

3.3 O papel do sistema internacional

3.3.1 A abordagem *Second-Image Reversed*

Gourevitch (1978) utilizou a teoria de Kenneth Waltz sobre as três imagens nas relações internacionais, (1) Indivíduos, (2) Estados e (3) Sistema Internacional (Waltz, 2001)²² invertendo os seus pressupostos originais para explicar como é que a política internacional afeta as instituições nacionais. A esta conceção designa *Second-image reversed* (*second image* refere-se aos Estados). Gourevitch pretendeu demonstrar que as estruturas domésticas não são apenas variáveis independentes, em face das variáveis dependentes representadas pelo sistema

¹⁹ Apesar da revogação da norma do Decreto-Lei n.º 151/85, de 9 de Maio que aprovava o Estatuto da Polícia de Segurança Pública e que mantinha as polícias municipais de Lisboa e do Porto como corpos privativos ao serviço das autarquias.

²⁰ Amadora, Albufeira, Aveiro, Braga, Cabeceiras de Basto, Cascais, Coimbra, Gondomar, Guimarães, Mafra, Maia, Marco de Canaveses, Matosinhos, Loures, Oeiras, Ponta Delgada, Póvoa de Varzim, Santo Tirso, Sintra, Trofa, Valpaços, Vieira do Minho, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, Viseu e Odivelas.

²¹ Lei n.º 140/99, de 28 de Agosto, revogada por aquela.

internacional, considerando que este último tem um efeito direto nas políticas nacionais (Gourevitch, 1978, p. 883).

“A comparativist often seeks to explain the nature of the domestic structure: why it is as it is, how it got that way, why one structure differs from another, how it affects various aspects of life, such as health, housing, income distribution, economic growth and so on. To answer such questions, the international system may itself become an explanatory variable. Instead of being a cause of international politics, domestic structure may be a consequence of it. International systems, too, become causes instead of consequences.”

(Gourevitch, 1978, pp. 881-882).

As instituições europeias, enquanto parte do sistema internacional, criam pressões sobre os Estados que provocam alterações ao sistema político, nomeadamente, nas relações e distribuição de poderes entre níveis de decisão política central e regional.

No caso da UE é longa a discussão sobre a relevância da introdução das regiões dos diversos Estados-Membros nas discussões políticas das instituições europeias (Börzel, 2002) e desde logo nos processos de tomada de decisão que mais tarde as irão afetar diretamente.

Apesar de reconhecido que o poder de representação cabe aos Estados e que isso gera muitas vezes uma discrepância entre o poder de decidir (da União Europeia e do Estado) e a tarefa de colocar em prática a decisão (das regiões), não existe um modelo eficiente que se possa utilizar em substituição do atual (Börzel, 2002).

Em todo o caso, a UE tem dado passos no sentido de valorizar o papel dos poderes descentralizados, assumindo o princípio da subsidiariedade como um dos

²² Waltz preconizava que o Estado contribuía para influenciar e conduzir o sistema internacional, enquanto Gourevitch entendia que o sistema internacional também podia influenciar e conduzir a política doméstica.

mais importantes modos de governação e garantindo que as autoridades locais têm participação nas decisões políticas das suas instituições políticas²³.

O princípio da subsidiariedade sustenta que “o estado e outras comunidades superiores só devem intervir na realização das tarefas que as coletividades de nível intermédio e inferior situadas entre a pessoa e o estado (...), não possam prosseguir por si sós de forma suficiente” (Tavares da Silva, 2012, p. 219).

Este princípio insere-se, assim, no contexto da descentralização do poder, da participação dos diversos níveis políticos “na gestão coletiva, na realização de tarefas comuns e na aproximação das decisões aos seus destinatários, promovendo uma ordem social coerente, em pirâmide, na qual a iniciativa se exerce preferencialmente de baixo para cima.” (Tavares da Silva, 2012). As implicações de tal raciocínio podem ter impactos teóricos e práticos radicalmente opostos à noção de um Estado central com responsabilidades indelegáveis na garantia da segurança e ordem dos cidadãos e sustenta as bases para um caminho de descentralização e de redistribuição de responsabilidades entre níveis políticos que importa reconhecer nas intenções e nas práticas dos Estados Membros e que mais adiante faremos referência.

Em 1957 os órgãos da Comunidade Europeia revelaram o primeiro sinal de importância do papel das autoridades locais estabelecendo a Conferência das Autoridades Locais e Regionais²⁴ que, na sua Resolução 64 de 1968, propôs uma Declaração dos Princípios da Autonomia Local e solicitou a sua adoção pelos ministros do Conselho da Europa. Esta iniciativa apoiada pelo Conselho Consultivo viria a gerar uma recomendação desse órgão para a sua adoção (Recomendação 615 (1970)) (Council of Europe, 2010).

Um passo materialmente relevante para o arranque de uma redistribuição descentralizada da governação foi dado pela Resolução 126 (1981) da Conferência que estabeleceu um esboço do que, em 15 de outubro de 1985, viria a ser aprovado

²³ Constituído em 1994, na sequência do Tratado de Maastricht, o Comité das Regiões é um órgão consultivo composto por representantes locais e regionais dos Estados-Membros da União Europeia. O seu regimento tornou obrigatória a consulta pela Comissão Europeia e pelo Conselho em todas as matérias de importância para as regiões dos Estados-Membros: “O Comité das Regiões contribui para que as decisões da União Europeia tenham em consideração a defesa dos interesses locais e regionais e ponham em prática o princípio da subsidiariedade, desde que não esteja em causa a competência exclusiva das instituições europeias, salvaguardando, assim, o princípio de que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível dos cidadãos.” (Assembleia da República, S/D).

pelo Conselho da União Europeia com a designação de Carta Europeia da Autonomia Local, a qual, viria a ser ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho, criando uma sequência de eventos transformadores do contexto nacional.

3.3.2 O modelo *Governance by diffusion*

A difusão de políticas (*policy diffusion*) é o processo pelo qual a informação relativa à inovação política é transmitida através do sistema internacional e adotada voluntária e unilateralmente por um crescente número de países (Busch & Jörgens, 2012). Esta forma de coordenação política nasce do ajustamento mútuo de políticas internas por via da confluência de interesses dos diferentes atores políticos.

Em certa medida, ela depende da racionalidade utilitarista defendida pelo Institucionalismo da Escolha Racional, mas a coordenação dos diversos atores não compreende, necessariamente, uma união de interesses definida por um pacto que cria uma relação bilateral, uma organização ou uma comunidade interstatal. Antes, a sua sustentação faz-se por *spillover*,²⁵ ou seja, por influência ou contágio (Alter, 2000). Assim, questões como a reciprocidade, transação, cooperação ou adesão por coerção, não fazem parte deste mecanismo de marcação de agendas e disseminação de tendências políticas (Busch & Jörgens, 2012). A disseminação funciona horizontalmente e não decorre de processos *top-down* ou *bottom-up*, mas encontra-se no meio destas duas explicações do processo político, marcando determinadas tendências através da comunicação e criando padrões de atuação política.

Como procuraremos demonstrar, a apresentação de declarações, propostas e recomendações provenientes de órgãos sem capacidade decisória no plano internacional, gerou um movimento de partilha de ideias que ganharia força, influenciaria os órgãos de decisão política do sistema internacional (no caso, a UE) e alastrariam às políticas públicas nacionais, apesar da inexistência de legislação coerciva, de transposição ou aplicação obrigatória.

²⁴ Que em 1994 seria transformada no Congresso dos poderes locais e regionais do Conselho da Europa.

²⁵ Transbordamento.

3.3.3 As perspectivas *Resource Dependency & Power Resource*

A maioria dos estudos sobre a UE assenta no modelo *resource dependency* em que essa estrutura internacional é vista como uma fonte de oportunidade política com capacidade para redistribuir o poder de forma diferencial (Börzel, 2002, p. 3).

A União, as suas instituições e as organizações criadas na sua esfera integram também o conceito associado de *power resource*, recurso de poder disponível para garantir o sucesso de determinadas políticas.

Como já observado, existe, hoje, uma tendência dominante no pensamento europeu que assenta na ideia de que a descentralização é um modelo desejável de governação. Esta tendência de pensamento gera-se em organizações sem capacidade de decisão, mas com capacidade de influência em relação àquelas que o têm, expandindo-se e definindo o pensamento político europeu, motivando a transformação dos seus modelos organizacionais.

Neste contexto, a “municipalização da segurança” é um epifenómeno, uma das muitas consequências da tendência de descentralização que se gera a partir da integração do princípio da subsidiariedade na filosofia e nas práticas políticas da UE.

E se, como acontece, o sistema internacional passa a ser visto como um recurso para promover e garantir a consolidação de determinadas políticas, então é expectável que os níveis de poder que têm interesse nessas políticas, reforcem esse papel através da reunião de interesses em *fora* internacionais que obtenham a dimensão adequada a dialogar com as fontes de poder internacionais e garantam a pressão e defesa dos seus interesses.

A criação de redes e organizações de dimensão internacional²⁶ ou a organização de conferências internacionais²⁷, permite o fortalecimento de ideias políticas através da reunião de organizações em torno de interesses comuns e, simultaneamente, da exclusão de participação de entidades potencialmente concorrenciais. A este propósito, o Fórum Europeu de Segurança Urbana (FESU) é particularmente interessante por se assumir como uma organização não

²⁶ Como o Fórum Europeu de Segurança Urbana, criado em 1987 sob os auspícios do Conselho da Europa, contando com 250 membros de 16 países.

²⁷ A título exemplificativo, a *International Conference of Municipal Police*, realizada em Siracusa, Itália entre 10 e 12 de dezembro de 1998.

governamental, mas também como a única rede de autoridades locais e regionais dedicada à segurança urbana.²⁸

O FESU sustenta a sua ação num conjunto de princípios e recomendações expressos nos manifestos de Nápoles (2000), de Saragoza (2006) e de Aubervilliers e Saint-Denis (2012) que estabelecem o plano de ação para as autoridades locais, revelando uma clara intenção de garantir que o nível local lidera as questões relacionadas com a segurança. O manifesto declara que as entidades que o assinaram recusam atender às questões da segurança nos momentos de crise, querendo promover políticas de longo-prazo, baseadas na prevenção enquanto modelo estratégico racional e eficiente do ponto de vista dos custos, garantindo a participação dos cidadãos nos processos de produção de políticas, entre outras intenções.

Neste âmbito, o FESU preconiza, de entre outros objetivos, a introdução da mediação para a segurança, a participação cidadã na segurança, a polícia enquanto agente de prevenção, a prevenção do abandono escolar e da violência em ambiente escolar, a relação entre o turismo e a segurança, os problemas de toxicodependência, a violência grupal, a vida noturna, a gestão dos riscos urbanos, o crime organizado e a interação entre níveis de responsabilidade local, regional e nacional. Um tão largo campo de ação, parece predestinado a colidir com as competências soberanas dos Estados, prosseguidas pelo poder central, através das organizações nacionais criadas para o efeito.²⁹

Na Conferência Internacional sobre Polícia Municipal, realizada na cidade italiana de Siracusa entre 10 e 12 de dezembro de 1998, sob os auspícios do Conselho da Europa, foi assumido que o modelo de polícia municipal deveria ser adotado na Europa central e oriental, ou seja, nos países em transição de regime. Os argumentos avançados para tal recomendação passam pela necessidade de

²⁸ O Fórum Europeu de Segurança Urbana delineou para si três objetivos primordiais que identificam a sua visão. O primeiro, promover uma visão equilibrada da segurança urbana, combinando a prevenção, a repressão e a coesão social, o segundo, o apoio às autoridades locais e regionais na conceção, implementação e avaliação das suas políticas de segurança locais e, em terceiro, aquela que é mais representativo do seu papel político, o suporte ao reconhecimento do papel dos eleitos locais no desenvolvimento e implementação das políticas nacionais e comunitárias da União Europeia. Esta nota seria oportuna, mas como os rodapés também entram na contagem, sugiro eliminá-la (são 580 caracteres).

²⁹ Adivinhando-se dificuldades de ajustamento aos atuais modelos de governação em Portugal, pelo que, ou se altera a legislação nacional para acomodar esta nova realidade (como parece estar a acontecer), ou a tendência é invertida.

restaurar a confiança dos cidadãos na polícia num momento em que a criminalidade atingiu níveis muito elevados, responder a esse aumento da criminalidade centrando a ação das autoridades nas necessidades do público e reduzindo os riscos de apelo a soluções securitárias próprias dos modelos políticos totalitários e autoritários (Kertész & Szikinger, 2000, p. 57).

Verifica-se que, num contexto de pós-totalitarismo e autoritarismo, existe uma tendência mais forte para avaliar a qualidade da democracia através da distribuição do poder entre diversos níveis de decisão. O argumento ganha especial força quando se trata de reorganizar os serviços e organizações policiais, especialmente em Estados em transição para regimes democráticos. A título de exemplo, na Hungria, país que entre 1947 e 1989 viveu numa ditadura de matriz soviética, o Parlamento discutiu profusamente o controlo político da polícia. Por um lado, os partidários da descentralização e do controlo local das autoridades policiais, argumentaram que a criminalidade é um fenómeno essencialmente local cuja solução carece da intervenção das respetivas autoridades e do envolvimento da comunidade. Por outro lado, os defensores da manutenção de uma polícia dependente do poder central, defenderam que os fenómenos criminais deixaram de ser locais e que um modelo adequado não pode ficar compartimentado localmente, carecendo de uma estratégia nacional e de unidade de comando. Não obstante a Hungria ter optado por um modelo central, a opinião das autoridades locais é tida em consideração e existem mecanismos de proximidade e cooperação.

Todavia, existe uma reclamação generalizada quanto à insuficiência destas medidas de cooperação, alegando-se as recomendações do Programa PHARE que preconizam que, através das alterações legislativas que, à altura, tivessem de ser aprovadas, as organizações policiais deveriam caminhar para a descentralização e deveria ser incrementada a capacidade de supervisão das autoridades locais sobre as suas missões, propondo-se o estudo de implementação de um modelo dual com um nível nacional e outro local (Benke, et al., 1997, p. 127).

Também o modelo de reforma do setor da segurança da OSCE para países em transição assenta nos “três D” (Descentralização, Despolitização e

Desmilitarização) reforçando e incrementando o papel do poder local em relação às questões da segurança pública (Downes, 2004).³⁰

3.3.4 Governança Multinível

A noção de Estado-Nação contempla uma organização política sobre uma unidade territorial e populacional, em que o governo exerce poderes e conduz a sociedade, num quadro multifuncional complexo. Este tipo de Estado exerce o “monopólio da força”, a competência de criar e aplicar impostos, a autoridade para reconhecer outros Estados e a capacidade de criar políticas que refletem e defendem o interesse público (Zürn, 2012). A globalização tem vindo a forçar uma reconfiguração do poder (Giddens, 2005), não só através da génese de um grande número de organizações internacionais, mas também através do avanço de uma noção radical de liberalismo económico que tem tornado as fronteiras cada vez menos relevantes, obrigando os Estados a juntarem-se na tentativa de criação de novas ordens jurídicas internacionais para tratar das questões comuns de dimensão global que escaparam à sua jurisdição nacional.

Existe, hoje, um movimento de decomposição da governação baseada no Estado centralizado (Hooge & Marks, 2001) em direção a uma, cada vez maior, descentralização da ação política através de múltiplas jurisdições complementares.

A noção de governação multinível inicia-se na conceção de “diferenciação segmentária de Estados similares” (Zürn, 2012) que, no sistema internacional, controlam determinadas regiões do mundo, mas tem vindo a ser substituída pela noção de diferenciação estratificada e funcional dentro de uma mesma estrutura política ou entre estruturas políticas de dimensões distintas e interdependentes.

A diferenciação funcional dos sistemas políticos afasta a governança centralizada e implica uma crescente interdependência das fontes de poder e das instituições.

Zürn (2012) distingue três mecanismos de governança no quadro da diferenciação funcional nos sistemas políticos internacionais, destacando-se, de entre esses, “o processo de tomada de decisão e regulamentação”. Explica o autor

³⁰ Embora não se compreenda facilmente a relação entre descentralização e de despolitização, considerando que a primeira só altera o nível político, significando, em muitos casos, uma

que os Estados-Nação, pressionados pelo contexto anteriormente descrito, sentem dificuldades em desenhar e por em prática, políticas unilaterais que cubram áreas tão importantes quanto a economia, a segurança ou a segurança social. Em reação a estas dificuldades, governos e grupos constituem organizações internacionais através das quais procuram ajustar e harmonizar as incongruências entre as políticas e os fenómenos sociais, tendo em vista reconquistar o comando da política através, quer da regulação direta das relações transfronteiriças ou através da coordenação decisória de diversas nações numa escala mais alargada. Em resultado disto, como os dirigentes e governantes nacionais estão em melhor posição representativa e negocial perante os atores não nacionais, a mediação gerada por sistemas de interesse (intra)nacionais tende a perder preponderância o que obriga a que esses atores não representados também se associem em redes internacionais de interesses.

Desta forma, a formulação de políticas é crescentemente afetada pela transferência de nível que ultrapassa as fronteiras dos Estados e passa para o plano global. Esta perspetiva reforça a nossa perceção sobre o papel do FESU, porém, nesse caso, os atores que se unem em torno de uma organização internacional para ombrear com as instituições políticas nacionais e influenciar o curso das políticas comunitárias são as do poder local.

3.4 Os impactos no sistema nacional

O conjunto de ideias, instituições, processos e recursos do plano internacional a que aludimos anteriormente geraram, de forma inequívoca, impactos no sistema nacional português.

A Carta Europeia da Autonomia Local ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 13 de julho contém o princípio da subsidiariedade expresso de forma inequívoca no seu artigo 4.º, n.º 3³¹, princípio este que é reforçado logo no n.º 4 do mesmo artigo, que refere que “as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não

intensificação da ação política direta, determinando o curso e os processos da ação administrativa de polícia.

³¹ “Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra

podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei”.

Embora, considerando o contexto constitucional da época, as implicações da transferência de poder subjacentes à aplicação deste princípio não aparentem impactar nas questões da segurança pública, a verdade é que o poder local começou a abranger sob a sua alçada, primeiro algumas tarefas e depois competências, no campo particular da proteção e segurança de pessoas e bens, que demandavam recursos especiais.

As pressões do sistema internacional não deixariam de se fazer sentir no contexto português, embora temperados com o surgimento de necessidades políticas muito próprias. O X Governo Constitucional (1985-87) incluiria no seu programa a intenção de promover uma crescente vinculação entre a PSP e as autarquias locais.³² Já o XIII Governo Constitucional (1995-99) preconizaria no seu programa de governo uma mudança institucional mais profunda, sustentada na revisão da Constituição.³³

Seria precisamente durante a XIII legislatura, que aliás foi especialmente ativa na criação de condições para a descentralização, que se faria o ponto de viragem crucial que permitiria aos municípios exercer, com a constituição de órgãos próprios, as suas competências em matéria de segurança num plano mais ativo do que aquele que lhes estava reservado. Referimo-nos à revisão constitucional de 1997 e à introdução da cláusula do artigo 237.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa:

autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.”

³² “(...) com o objectivo de assegurar uma mais eficaz e tempestiva remoção de obstáculos à paz e tranquilidade públicas bem como à segurança individual e colectiva dos cidadãos, o Governo promoverá o estabelecimento e desenvolvimento de vínculos funcionais entre a Polícia de Segurança Pública e as Autarquias Locais” (p. 4 do Programa do X Governo Constitucional).

³³ “Actualização do modelo policial português e seu ajustamento no quadro de referências constitucional, consagrando um acréscimo ponderado da participação dos municípios, através da criação de polícias municipais, dentro dos parâmetros que venham a ser viabilizados no âmbito da revisão da Constituição, e da instituição de conselhos locais para a segurança, envolvendo representação autárquica e das instituições da sociedade civil” (p. 13 do Programa do XIII Governo Constitucional).

Artigo 237.º

(Descentralização administrativa)

1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.
2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.
3. As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais.

Durante a mesma legislatura, a Lei n.º 33/98, de 18 de julho criaria os Conselhos Municipais de Segurança³⁴, com o objetivo de estender a intervenção dos autarcas no plano da segurança pública.

Finalmente, seria ainda o XIII Governo Constitucional a fazer passar na Assembleia da República a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (artigo 1.º). O artigo 13.º atribui aos municípios, de entre outras competências, a proteção civil (al. j), a polícia municipal (al. p) e a cooperação externa (al. q), ficando por delimitar a que nível se encontra esta última, mas abrindo caminho para o acesso a recursos de poder externos, como já aludimos.

Se por um lado, facilmente se percebe um incremento do poder local por via da transferência de competências do poder central para essa sede e pelo aumento da sua autonomia, também é possível colher indicadores por outra via.

As autarquias locais passaram a ser órgãos de poder sem tutela a partir de 2012 com a extinção da Inspeção-Geral da Administração Local e com a transferência de algumas das suas competências de controlo (apenas financeiro) para a Inspeção-Geral de Finanças.

Na génese dos mais recentes órgãos inspetivos do poder local esteve, como refere o texto preambular do Decreto-Lei n.º 326-A/2007, de 28 de setembro, a

³⁴ Diploma alterado pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto.

“Inspeção-Geral da Administração do Território (IGAT) criada pelo Decreto-Lei n.º 130/86, de 7 de junho, como o organismo de exercício da tutela inspetiva do Governo sobre as autarquias locais.” Aquele órgão passaria a designar-se Inspeção-Geral da Administração Local, redefinindo-se a “sua missão enquanto serviço operacional de exercício da tutela de legalidade administrativa e financeira do Governo sobre as autarquias locais”, o qual compreenderia, entre outros, o controlo sobre os órgãos autárquicos, a estrutura e o funcionamento dos serviços, o ordenamento do território, a urbanização e edificação, as obras públicas, os fornecimentos e concessões, bem como o sector empresarial local, seguindo as orientações do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

A publicação do Decreto-Lei n.º 326-A/2007, de 28 de setembro, aprovaria a orgânica da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL), estabelecendo como sua missão geral “o exercício da tutela administrativa e financeira a que se encontram constitucionalmente sujeitas as autarquias locais e o sector empresarial local” (Cfr. art. 3, n.º 1), que incluía a possibilidade de “realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais e entidades equiparadas” (Cfr. art. , n.º 2, alínea a)).

A publicação do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril extinguiria a IGAL, transferindo parte das suas competências para a Inspeção-Geral das Finanças (IGF), libertando o poder local da tutela administrativa que era exercida sobre si pelo poder central.³⁵

Finalmente, não se pode deixar de sinalizar o papel preponderante da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que se tem constituído desde o seu primeiro congresso³⁶ como um dos principais pontos de veto e influência dos atores do poder local no contexto político nacional.

A ANMP criou e mantém a gestão da Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais (Fundação FEFAL) que sucedeu ao Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA). A FEFAL tem como missão a realização de ações de

³⁵ No último ano de existência (2011) a IGAL, no âmbito da sua atividade fiscalizadora elaborou 171 participações de infração. A Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que lhe sucedeu elaborou quatro participações relativas a infrações cometidas pelo poder local, nos 10 primeiros meses da sua atividade.

³⁶ ANMP foi constituída por escritura pública de 22 de fevereiro de 1985, mas o seu Congresso constitutivo teve lugar nos dias 19 e 20 de maio de 1984, sendo o dia 20, a data comemorada como o dia da fundação da Associação Nacional de Municípios Portugueses.

informação, cursos de formação, atividades de investigação, de assessoria técnica, de cooperação técnica internacional³⁷, e promove estudos especializados em temáticas relevantes para o desenvolvimento e inovação nas Autarquias Locais.

4. Apresentação de resultados

4.1 Principais leituras resultantes do inquérito

O Inquérito internacional foi produzido em língua inglesa utilizando a plataforma “Forms” da “Google Docs”³⁸, tendo sido lançado em finais de setembro de 2017, exclusivamente a membros de organizações policiais da UE, conectados através da rede CEPOL. Dos 120 destinatários, obtiveram-se 54 respostas, provenientes de 18 países da UE, de polícias com níveis de responsabilidade distintos em diversas organizações policiais federais, estatais e municipais e com funções genéricas e especializadas.³⁹

Cerca de 60% das respostas indicam que os países de onde originam possuem várias organizações policiais distintas a operar em simultâneo⁴⁰, sendo que, quase 70% das respostas evidenciam a perceção de que um modelo de múltiplas polícias tem mais desvantagens que vantagens⁴¹. As razões mais apontadas para tal perceção são (1) o excesso de recursos consumidos na manutenção de tal modelo, (2) o permanente esforço empreendido para garantir coordenação e cooperação entre organizações, (3) o facto de tais modelos serem, em si mesmo, fontes de conflitos pelo poder e pelas competências, e (4) e a perda de informações operacionais (inteligência policial) úteis⁴². A indução de diferenças estatutárias entre organizações com impacto no pessoal (salários, pensões e outros

³⁷ Um dos papéis desempenhados por esta organização é o estabelecimento e fortalecimento de uma rede de intercâmbio e cooperação com diversas instituições congéneres internacionais, nomeadamente, com os PALOP, com a rede europeia de centros de formação autárquica (ENTO), a união internacional da administração local (IULA) e a união das cidades capitais luso-afro-américo-asiáticas (UCCLA), cumprindo parte da função de captação de recursos e de institucionalização.

³⁸ <https://docs.google.com/forms>.

³⁹ V. Apêndices, Questões 1 a 5, pp. -1- e -2-.

⁴⁰ V. Apêndices, Questão 6, p. -2-.

⁴¹ V. Apêndices, Questão 7, p. -3-.

⁴² A criação de programas de policiamento de proximidade pelas polícias municipais em sobreposição com os das forças de segurança tende a intensificar este aspeto negativo. Sobre este aspeto consulte-se: <http://www.cm-lisboa.pt/viver/seguranca/policia-municipal/policiamento-comunitario>

direitos e benefícios) e a promoção de rivalidade entre organizações, sendo as restantes justificações residuais.⁴³

De entre os cerca de 30% de respondentes que entendem que um modelo de múltiplas organizações é o mais indicado, são apontadas como principais razões, *ex aequo*, (1) a melhor resposta às necessidades do público, a melhor alocação de recursos e a racionalidade da divisão de tarefas (entre organizações de níveis diferentes), (2) a promoção de melhor transparência e responsabilidade e (3) o aumento da especialização, sendo as restantes justificações residuais.⁴⁴

Apenas quem discorda de modelos múltiplos procurou densificar as suas opiniões, havendo justificações que vão das questões políticas às económicas e gestionárias.⁴⁵

Cerca 60% dos questionados declararam que os seus países têm polícias municipais, mas apenas 50% destes indicou que as relações entre estas e as restantes eram efetivamente boas.⁴⁶ Estes valores podem ser considerados negativos quando comparados com as respostas à questão da relação entre todas as polícias nos modelos múltiplos em que, sem se considerar apenas as polícias municipais, 57,4% das respostas indicam boas e mesmo excelentes relações entre polícias.

Algumas das justificações encontradas em resposta à questão apontam para a desarticulação das polícias municipais que não seguem padrões uniformes de atuação, bem como, algumas questões relacionadas com a competição pela execução de missões e tarefas.⁴⁷

Quanto às competências das polícias municipais a questão foi colocada em lista, deixando-se liberdade de escolha aos inquiridos. A esmagadora maioria das respostas (87,5%) aponta a fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais, 75% indicam o controlo do tráfego rodoviário, 50% o policiamento comunitário e 40% a prevenção criminal, sendo estas quatro as principais áreas de intervenção reconhecidas.⁴⁸

Quando questionados sobre a dependência e tutela das polícias municipais, 63,4% dos inquiridos indicaram os presidentes de câmara, mas,

⁴³ V. Apêndices Questão 8, p. -3-.

⁴⁴ V. Apêndices Questão 9, p. -3-.

⁴⁵ V. Apêndices, Questão 10, p. -4-.

⁴⁶ V. Apêndices, Questão 12 e 13, pp. -4- e -5-.

⁴⁷ V. Apêndices, Questão 14, p. -5-.

surpreendentemente, 19,5% refere que aquelas polícias dependem da polícia nacional.⁴⁹

Relativamente às vantagens e desvantagens de existência de polícias municipais nos respetivos modelos de organização policial nacional, resultou que do lado das vantagens, a que colhe mais indicações, com 79,6% é a proximidade com o público, seguida de uma outra que não tem conteúdo policial, a descentralização, indicada por 29,6%. Com 24,1% de indicações aparece a separação clara de tarefas entre polícias quando estão presentes polícias municipais, seguido do melhor controlo da atividade (*accountability*) com 22,2%. Finalmente, a proximidade com o decisor político é indicada como vantagem por 14,8%. Curiosamente, do lado das desvantagens, aquela que colheu mais indicações, com 55,6% é precisamente a excessiva proximidade das polícias municipais com os respetivos decisores políticos. 53,7% entendem que as diferenças procedimentais entre as diversas polícias são desvantajosas. A competição entre organizações é indicada 40,7% das vezes e o controlo externo, que aparece também entre as vantagens, surge entre as desvantagens 27,8% das vezes, considerando os inquiridos que as polícias municipais não têm controlos externos da sua atividade. Aquela que foi considerada a maior vantagem, a proximidade com o público, é considerada excessiva e geradora de problemas éticos 24,1% das vezes.⁵⁰

No que respeita a carreiras, vencimentos e benefícios estatutários, as polícias nacionais aparentam ter vantagens, sendo mais frequentemente indicado que são estas que possuem melhores carreiras e vencimentos, enquanto é mais frequente considerar-se que as polícias municipais beneficiam de melhores condições de trabalho e melhores horários.⁵¹

Dos inquiridos, 31,5% estão convictos de que não existe uma tendência para a municipalização do policiamento na Europa. Os restantes dividem-se entre aqueles que acreditam nessa possibilidade sem certeza (46,3%) e aqueles que estão plenamente convencidos que essa tendência é real (22,2%).⁵²

Finalmente, quando perguntado se, tendo essa possibilidade, recomendariam a criação de polícias municipais 51,9% dos inquiridos responderam afirmativamente

⁴⁸ V. Apêndices, Questão 16, p. -6-.

⁴⁹ V. Apêndices, Questão 17, p. -7-.

⁵⁰ V. Apêndices, Questões 18 e 19, pp. -7- e -8-.

⁵¹ V. Apêndices, Questão 21, p. -8-.

⁵² V. Apêndices, Questão 22, p. -9-.

e 48,1% negativamente, o que contrasta com as respostas à questão relativa aos modelos de múltiplas polícias no qual 70% dos inquiridos se mostrou contra, o que significa que a interpretação da questão se centrou em modelos concorrenciais de polícias nacionais. Algumas das justificações para aqueles que não recomendariam a criação de polícias municipais são, mais uma vez, os custos associados à manutenção de um modelo múltiplo, a proximidade do decisor político com possibilidade de manipulação da ação policial e perda de isenção, a maior dificuldade de exercício do controlo externo da atividade policial, a falta de uniformidade de procedimentos entre polícias municipais, a instalação de um ambiente de competição por competências e poder, que resulta em crescente falta de cooperação, de entre outras justificações, que passam mais pelos benefícios de ter um modelo de polícia única.⁵³ Curiosamente, são os países que possuem modelos de múltiplas polícias que mais se opõem à criação e existência de polícias municipais utilizando os argumentos salientados.

Do lado dos que recomendariam a criação de polícias municipais, os argumentos passam, mais uma vez, pela descentralização e aproximação com o público e com as necessidades locais, o que também é considerado um fator de sucesso.

4.2 Principais leituras resultantes das entrevistas

As entrevistas, enviadas por escrito a oito entidades que, em momentos da sua vida, exerceram responsabilidades políticas, técnicas e policiais ao nível nacional e municipal, foram respondidas por quatro dos oito visados. Entendeu-se codificar as identidades dos entrevistados, como veículo para melhorar a liberdade de resposta.

Os entrevistados concordam que as competências das polícias municipais, em Portugal, estão suficientemente delimitadas em relação às das polícias nacionais.

Não obstante, surgem notas de que existem zonas de conflito que indiciam falta de clareza ou tentativa de crescimento, especialmente, do nível municipal em relação ao nível nacional. De entre as questões principais está a do balanceamento

⁵³ De entre outros que se podem encontrar em resposta à Questão 24, nas páginas -9- e -10- dos Apêndices.

das vantagens e desvantagens de um modelo de polícia multinível, englobando um nível municipal/local e um nacional.

Confirma-se pelas entrevistas as vantagens e desvantagens já apontadas nos inquéritos. A existência de polícias municipais permite “libertar as forças de segurança para os verdadeiros fenómenos de criminalidade. Tratando-se de um serviço genuinamente administrativo estão vocacionadas para os ilícitos administrativos de incidência territorial e com melhor capacidade de resposta atendendo à sua integração nas Câmaras Municipais que, por natureza, possuem serviços de resposta integrada, sobretudo, na área social, ambiental, animal e rodoviária.”⁵⁴

Todavia, estes corpos estão sujeitos a uma proximidade excessiva do poder político de qual dependem, podendo ser instrumentalizados mais facilmente. O facto de o dirigente máximo do corpo de polícia municipal ser alguém apontado politicamente, sem conhecimentos ou formação policial, adensa a possibilidade de falta de isenção e independência destes órgãos, considerando que a sua condução pode passar, nesses casos, a obedecer a critérios políticos e não técnico-policiais.

O conhecimento da população e do território por parte das autarquias é também apontado como vantagem para a existência de polícias que “respondem em primeira instância às Câmaras Municipais”⁵⁵, mas que, *a contrario sensu*, significa que a sua existência leva a à falta de canalização de informação dessa natureza para as polícias nacionais. Este aspeto é crítico quando se pensa, por exemplo, que as polícias municipais já têm atribuídas competências de polícia de segurança e criam de forma autónoma e sem ligação com as forças de segurança, programas de policiamento que não produzem informações para a ação das polícias nacionais, aumentando gradualmente o fosso entre estas e a população e tendendo a reduzir o seu conhecimento do terreno.

A incapacidade de clarificar melhor a divisão de missões, sugere que as boas relações, cooperação e ausência de conflito entre polícias municipais e nacionais decorre da boa vontade dos respetivos dirigentes e pessoal no terreno e não da clara distribuição de tarefas entre os dois níveis de ação.⁵⁶

⁵⁴ EP01 em resposta à pergunta 2, corroborada por EP02.

⁵⁵ EC01 em resposta à questão 2.

⁵⁶ EP01 em resposta à questão 7.

No que concerne ao modelo policial no futuro, as respostas obtidas inclinam-se mais para a manutenção e incremento de um modelo multinível com polícias municipais e uma polícia nacional única. Num dos casos (EC01), sugere-se mesmo a colocação dos diversos corpos especializados sob um “comando geral” único, pressupondo-se que aqui possam estar incluídas as polícias municipais. Apenas uma reposta sugere a manutenção de um sistema dual.

Conclusões

Existe, por influência do sistema internacional, reforçado pelo interesse dos atores políticos locais, uma tendência generalizada para a descentralização da ação política que tende a incluir o plano da segurança pública e que se materializa, de entre outras formas, na criação de corpos policiais diretamente dependentes dos autarcas.

Apesar da variedade de geometrias encontradas nos diversos países da UE, a criação de polícias municipais continua a ser frequente, criando impactos variados nos modelos de organização policial nacionais.

Uma parte substancial das perceções colhidas através quer do inquérito, quer da entrevista, apontam para que o surgimento de polícias municipais gere novos espaços concorrenciais na atividade de policiamento que, por sua vez, tendem a gerar conflitos de competências e de poder.

A proximidade das polícias municipais com o nível de decisão política de que dependem surge também como fator negativo amplamente sinalizado entre as diversas respostas. Já a opinião em relação à proximidade com o público é ambivalente. Se, por um lado, existem aspetos positivos numa maior proximidade com o público que gera confiança e resulta numa melhor perceção dos seus problemas, são também detetados aspetos negativos que resultam da excessiva aproximação que causa conflitos de interesses.

É geralmente aceite entre os inquiridos que as polícias nacionais não devem fazer tudo e que há lugar para níveis nacionais e locais de policiamento. Contudo, parece mais fácil aceitar-se que essa repartição de tarefas se faça entre dois níveis

de ação política,⁵⁷ do que entre diversas organizações em regime concorrencial, como acontece com os modelos duais.

Existe uma percepção predominante entre os polícias entrevistados que tende a refutar modelos de múltiplas polícias, havendo uma clara tendência para a defesa de um modelo de polícia única, que contrasta com uma tendência mais ligeira para aceitar a existência de polícias municipais, parecendo que estas estão num plano diferente.⁵⁸

Embora a esmagadora maioria dos modelos que incluem polícias municipal as façam depender dos autarcas, existem casos em que essas polícias mantêm vínculos com as polícias nacionais e até dependem destas, embora executem missões locais.

No caso português, existem dois modelos coexistentes. Duas grandes polícias municipais (Lisboa e Porto) com fortes ligações estatutárias a uma polícia nacional (PSP), tendo todas as outras dimensões, efetivos, estatutos mais frágeis e competências mais reduzidas, não se tendo conseguido as desejáveis uniformidades que um modelo de organização policial deve encerrar para que seja simples, compreensível, eficiente e eficaz.

Os resultados do inquérito exploratório corroboram, em certa medida algumas das observações de Donnelly (2013, p. 57). A maioria das polícias municipais em países da UE não faz parte do sistema nacional de polícia, dependendo dos políticos eleitos localmente e exercendo competências variadas. Quando não existem, as polícias nacionais têm de se ocupar de todas as tarefas de policiamento administrativo local.

Num contexto social, político e económico como o da UE, a responsabilidade de se manter uma racionalidade financeira na gestão dos recursos públicos impõe que se eliminem duplicações e sobreposições (Donnelly, 2013, p. 58), pelo que, pode haver maior vantagem em garantir que as autarquias contribuem com meios e financiamento para o fortalecimento das estruturas de policiamento nacional, em vez de criarem a sua própria estrutura. Este movimento, feito de forma proporcional em relação às populações residentes e necessidades locais, de acordo com o mesmo autor, resolveria as reclamações de melhor aplicação dos recursos às necessidades locais.

⁵⁷ Uma única polícias nacional e diversas polícias locais.

A existência de múltiplos atores num determinado modelo de organização policial, ainda que com definição clara de tarefas e missões, redundando sistematicamente em conflitos de competências, competição por recursos e choques de protagonismo. Por outro lado, torna-se pouco claro para o público quem faz o quê. A transferência dos cidadãos entre diversas organizações identificadas como polícias, mas que não lhes resolvem o problema que apresentam, prejudica a imagem e a confiança depositada em todas elas e não é compreensível para o utente dos serviços e detentor de direitos.

Sendo verdade hoje, como ao longo de toda a história das organizações policiais, que o policiamento é algo pluralizado (Waddington & Wright, 2008, p. 465) e nunca dependente de uma única organização com o exclusivo do uso da força coerciva, estando essa função distribuída por atores públicos e privados, também é verdade que é desejável prestar aos cidadãos um serviço de polícia com resultados expectáveis e cuja qualidade não esteja dependente das personagens, serviços, locais ou tempos.

Ao cidadão interessa a garantia de se sentir e manter seguro, protegido contra o crime e a desordem, de ter um órgão reconhecível no qual possa confiar, e no qual deposita legítimas expectativas de prestação de um serviço isento, eficaz, normalizado e coerente, no respeito pela lei e pelos direitos individuais. O nome ou a dependência política desse órgão é, para o cidadão, de somenos importância, desde que o reconheça como polícia e dele obtenha aquele resultado.

⁵⁸ V. resultados das Questões 7 e 23 dos Apêndices.

Bibliografia

- Alter, K. (June de 2000). The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash? *International Organization*, 54(3), 489-518.
- Assembleia da República. (S/D). *Assembleia da República/Assuntos Europeus/Instituições Europeias e Órgãos Consultivos da União/Comité das Regiões*. Obtido em 7 de março de 2017, de <https://www.parlamento.pt/europa/Paginas/InstituicoesEuropeias.aspx>
- Börzel, T. (2002). *States and Regions in the European Union Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. Em K. Featherstone, & C. Radaelli (Edits.), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.
- Barreto, M. (1979). *História da polícia em Portugal: polícia e sociedade*. Lisboa: Braga Editora.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bayley, D. H., & Shearing, C. D. (1996). The Future of Policing. *Law & Society Review*, 30 (3), 585-606.
- Benke, M., Buzas, P., Finszter, G., Mawby, R., Szikinger, I., & Wright, A. (1997). *Developing Civilian Oversight of the Hungarian Police: Project Report and Recommendations*. Stafford: Staffordshire University. Centre for Public Services Management and Research.
- Birkland, T. (1998). Focusing events, mobilization and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18 (1), 53-74.
- Brown, R. (2005). *Rational choice and judgment : decision analysis for the decider*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Busch, P.-O., & Jörgens, H. (2012). Governance by diffusion: exploring a new mechanism of international policy cooperation. Em J. Meadowcroft, O. Langhelle, & A. Ruud (Edits.), *Governance, Democracy and Sustainable Development: Moving Beyond the Impass* (pp. 221-248). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Castel, R. (2003). *L'insecurité sociale: Qu'est-ce qu'être protégé?* Paris: La République des Idées, Seuil.

- Castro, C. S. (2003). *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Catroga, F. (2006). O poder paroquial como “Polícia” no séc. XIX português. Em P. T. Almeida, & T. P. Marques, *Lei e Ordem: Justiça penal, Criminalidade e Polícia: séculos XIX-XX*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Citoyen Hayez. (1797). Recueil de lois et règlements pour les neuf départemens réunis, par la loi du neuf vendémiaire, an IV, en exécution de l'arrêté du directoire exécutif, du sept pluviose, an V. Tome VIII,. Bruxelles: Citoyen Hayez.
- Cobb, R., & Elder, C. (1972). *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Convention Nationale de la Republique de France. (25 de oct. de 1795). *Code des Délits et des Peines du 3 brumaire, an 4, Contenant les Lois relatives à l'instruction des affaires criminelles (Texte intégral - Version d'origine)*. Obtido em 28 de dez. de 2014, de http://ledroitcriminel.free.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_delits_et_peines_1795.htm
- Cosme, J. (2006). *História da Polícia de Segurança Pública das origens à actualidade*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Council of Europe. (2010). *European Charter of Local Self-Government and explanatory report*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Crawford, A. (2007). Reassurance Policing – Feeling Is Believing. Em A. H. Smith (Ed.), *Transformations of Policing* (pp. 143-168). Aldershot: Ashgate.
- Das, D. K., & Marenin, O. (2009). *Trends in policing: interviews with police leaders across the globe*. Boca Raton: CRC Press - Taylor & Francis Group.
- Delamare, N. (1705). *Traité de la Police*. Obtido em 28 de dez. de 2014, de Bibliothèque Nationale de France: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1098988>
- Deluermoz, Q. (1 de Jan. de 2009). *L'arrêté préfectoral créant les sergents de ville parisiens*. Obtido em 12 de Set. de 2017, de Criminocorpus [En ligne], Histoire de la police: <http://criminocorpus.revues.org/85>
- Donnelly, D. (2013). *Municipal Policing in the European Union. Comparative Perspectives*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Douglas, M., & Wildavsky, A. (1982). *Risk and Culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press.

- Downes, M. (2004). *Police Reform in Serbia. Towards the Creation of a Modern and Accountable Police Service*. Law Enforcement Department OSCE Mission to Serbia and Montenegro.
- Emsley, C. (1996). *The English police: a political and social history* (2nd ed. ed.). Oxon: Routledge.
- Emsley, C. (1999). *Gendarmes and the State in Nineteenth-Century Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Emsley, C. (2007). *Crime, Police, and Penal Policy. European Experiences 1750–1940*. Oxford: Oxford University Press.
- Fijnaut, C. (1980). Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale. *Déviance et société*, 4 (1), pp. 19-41.
- Fosdick, R. B. (1916). *European Police Systems*. (P. o. Hygiene, Ed.) New York: The Century Co.
- Freire, R., & Nascimento, D. (jul-set de 2016). Desafiar a agenda? Políticas e práticas de in(ex)clusão na UE: um olhar sobre os fluxos de refugiados. *Debater a Europa*, 15.
- Giddens, A. (2005). *As consequências da Modernidade* (4 ed.). Oeiras: Celta Editora.
- Gonçalves, G. R. (2007). *A Construção de uma polícia urbana: Institucionalização, Organização e Práticas, Lisboa 1890-1940*. Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Sociologia, ISCTE, Departamento de Sociologia, Lisboa.
- Gonçalves, G. R. (2012). Polícia, ordem pública e “novas” formas de vigilância: as dinâmicas e os dilemas da segurança. *Análise Social*, 204, XLVII (3.º), pp. 713-723.
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32 (4), pp. 881-912.
- Guerra, L. (2007). *Criminalidade e Adaptação: Percepções e estratégias dos comerciantes da cidade de Elvas*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Faculdade de Medicina, Lisboa.
- Hall, P., & Taylor, R. (jun de 1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper*, 96/6.
- Hobbes, T. (2005). *De Cive*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House Publishers.

- Hooge, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration online Papers*, 5-11.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kania, R. R. (1989). The French Municipal Police Experiment. *Police Studies*, 12 (3), pp. 125-132.
- Kertész, I., & Szikinger, I. (2000). Changing patterns of culture and its organisation of the police in a society of transition (case study: Hungary). Em European Committee on Crime Problems, *Police Powers and Accountability in a Democratic Society: Proceedings. Reports presented to the 12th Criminological Colloquium (1999)* (Vol. XXXIII, pp. 37-64). Strasbourg: Council of Europe.
- Klockars, C. B. (1985). *The Idea of Police* (Vol. 3). (L. a. Justice, Ed.) Newbury Park: Sage Publications.
- Lapa, A. (1942). *História da Polícia de Lisboa* (Vol. 1). Lisboa: Gráfica Santelmo.
- Lasswell, H. (1956). *The decision making process: seven categories of functional analysis*. Maryland: College Park, University of Maryland.
- L'Heuillet, H. (2004). *Alta Polícia, Baixa Política*. Cruz Quebrada: Notícias Editorial.
- Lousada, M. A. (1998). Cidade Viglada: a polícia e a cidade de Lisboa no início do século XIX. *Cadernos de Geografia*, pp. 227-232.
- Lowi, T. (jul-ago de 1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 298-310.
- Lyman, J. L. (1964). The Metropolitan Police Act of 1829. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 55, 141-154.
- Matland, R. (1995). Syntesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2).
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *The Public Opinion Quaterly*, 36 (2), 176-187.
- Newman, A., & Bach, D. (March de 2014). The European Union as hardening agent: soft law and the diffusion of global financial regulation. *Journal of European Public Policy*, 21(3), pp. 430-452.
- Oppenheimer, J. (2012). *Principles of Politics a Rational Choice Theory Guide to Politics and Social Justice*. New York: Cambridge University Press .

- Palacios Cerezales, D. (2011). *Portugal à Coronhada. Protesto Popular e Ordem Pública nos Séculos XIX e XX*. Lisboa: Tinta da China.
- Payne, H. (1952). An Early Concept of the Modern Police State in Nineteenth Century France. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 43(3)-18, pp. 377-381.
- Recassens i Brunet, A. (2003). Globalización, riesgo y seguridad: el continuóse de lo que alguien empezóse. *La Seguridad en la Sociedad del Riesgo: un debate abierto*, 2.
- Roche, S. (1993). *Le sentiment d'insecurité*. Paris: PUF.
- Rodrigues, J. D. (2006). Para o socego e tranquilidade publica das ilhas: fundamentos, ambição e limites das reformas pombalinas nos Açores. *Tempo*, 11 (n.º 21), pp. 144-170.
- Rodrigues, Maria de Lurdes. (2014). O modelo das etapas e a análise das políticas públicas. Em AAVV, *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: ISCTE - INCM.
- Santos, M. M. (2006). A introdução da polícia civil em Portugal: entre projetos e realidades, os equívocos de uma política de segurança. Em P. T. Almeida, & T. P. Marques, *Lei e Ordem: Justiça penal, Criminalidade e Polícia: séculos XIX-XX*. Lisboa: Livros Horizontes.
- Sardica, J. M. (2011). *A Europa Napoleónica e Portugal. Messianismo Revolucionário, Política, Guerra e Opinião Pública*. Parede: Tribuna da História.
- Schattschneider, E. E. (1975). *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Boston: Wadsworth - Cengage Learning.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grassroots: a study on the sociology of formal organization*. Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row.
- Silva, D. T. (2012). Política Regional Comunitária, Subsidiariedade e Comité das Regiões. *Lusíada Direito*, 5-6, 211-249.
- Spruyt, H. (1994). Institutional selection in international relations: state anarchy as order. *International Organization*, 48(4), 527–557.

- Tavares da Silva, D. (2012). Política regional comunitária, subsidiariedade e Comité das Regiões. *Lusíada Direito*, 5 e 6, 211-249.
- Tuschhoff, C. (jun de 2003). Book Reviews, Political Theory. *Perspetives on Politics*, 1 (2), pp. 422-423.
- Vallera, T. (2016). O modelo narrativo das histórias da polícia na perspectiva da segurança pública: um olhar sobre três exemplos paradigmáticos de uma historiografia diacrónica. *Práticas da História. Journal on Theory, Historiography and Uses of the Past*, 1 (2), pp. 117-151.
- Vasconcelos, J. R. (1786). *Elementos da Polícia Geral de hum Estado*. Lisboa: Oficina de Francisco Luiz Ameno.
- Vaz, M. (2006). Gatunos, vadios e desordeiros. Aspectos da criminalidade em Lisboa no final do século XIX e início do século XX. Em P. T. Almeida, & T. P. Marques, *Lei e Ordem: Justiça penal, Criminalidade e Polícia: séculos XIX-XX*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Waddington, P., & Wright, M. (2008). Police use of force, firearms and riot-control. Em T. Newburn, *Handbook of Policing* (pp. 465-496). Devon: Willan Publishing.
- Waltz, K. (2001). *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.
- Weber, M. (2017). *A Política como Vocação*. Silveira: Book Builders.
- Zürn, M. (2012). Global Governance as multi-level governance. Em D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 80-99). Oxford: Oxford University Press.

Apêndices

I - Inquérito

Apresentação dos resultados do inquérito internacional

1. My country is (international designation)

54 responses

País	Respostas por país
Áustria	1
Bélgica	1
Croácia	1
Rep. Checa	1
Dinamarca	2
Alemanha	2
Espanha	10
Estónia	4
França	9
Finlândia	3
Grécia	3
Hungria	1
Rep. Irlanda	6
Lituânia	2
Malta	2
Holanda	1
Polónia	2
Suécia	3
Totais	54

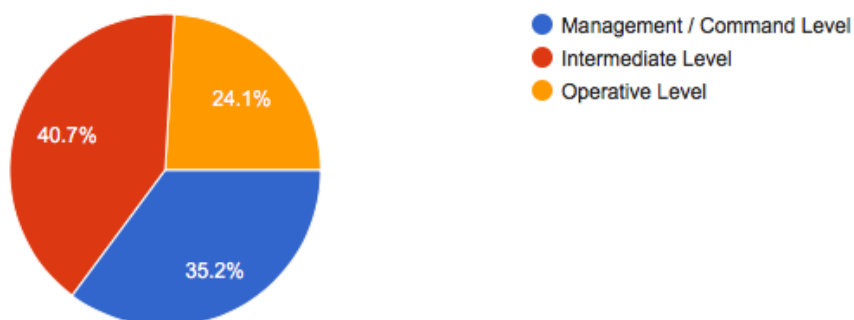
2. I work for (name your police organization in your own language)

54 responses

NOTA: As respostas a esta questão foram díspares e não se revelaram úteis e, por esse motivo, foram excluídas dos resultados.

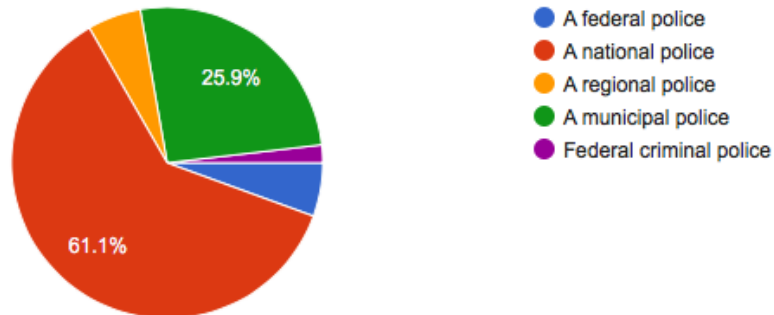
3. In my organization my rank/mission/post is on the

54 responses



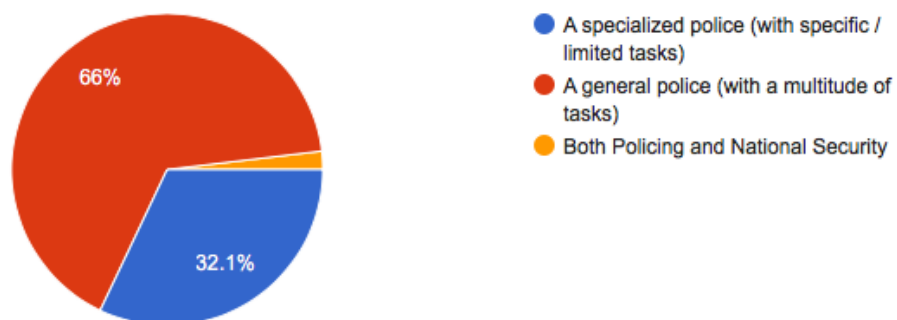
4. If I needed to characterize my organization according to the political/governance level it depends on, I would say its

54 responses



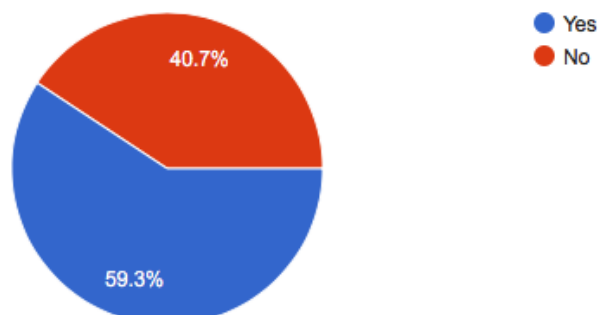
5. If I needed to characterize my organization according to the tasks it performs I would say it is

53 responses



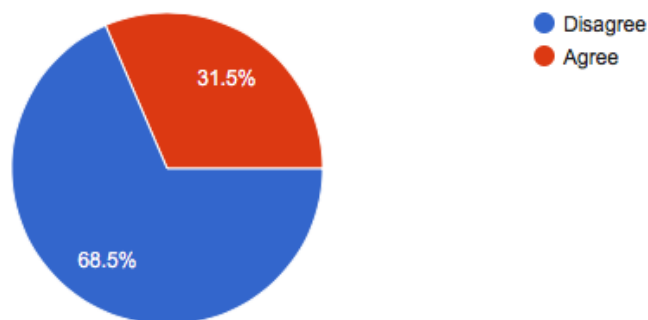
6. In my country there are several different police organizations operating simultaneously

54 responses



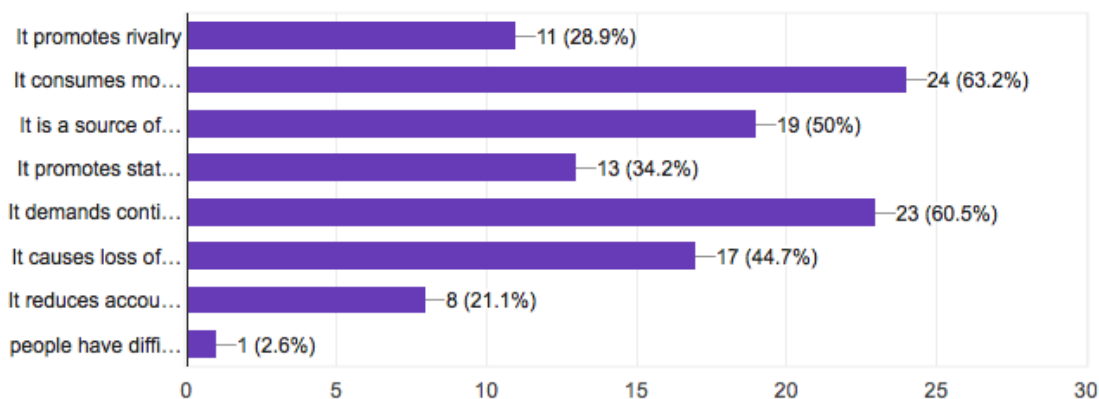
7. I believe that a system of multiple police organizations is better

54 responses



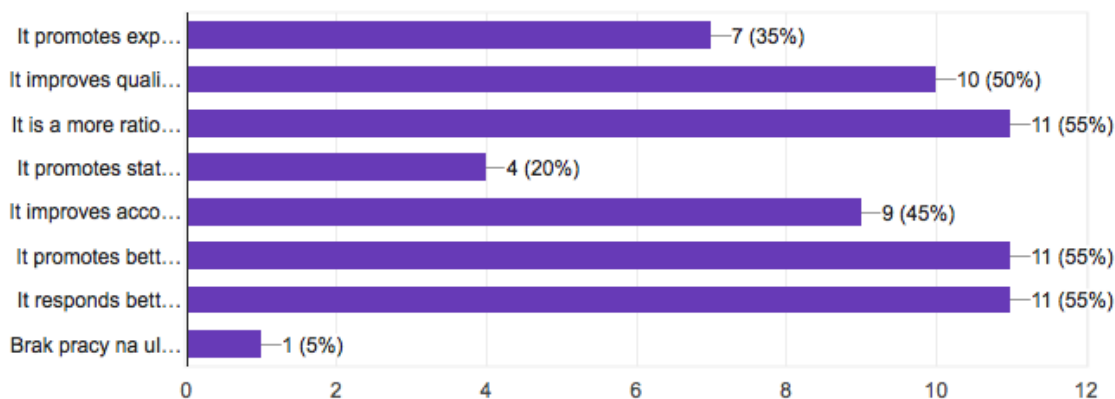
8. If you DISAGREE, point out 3 reasons you believe better justify your answer

38 responses



9. If you AGREE, point out 3 reasons you believe better justify your answer

20 responses



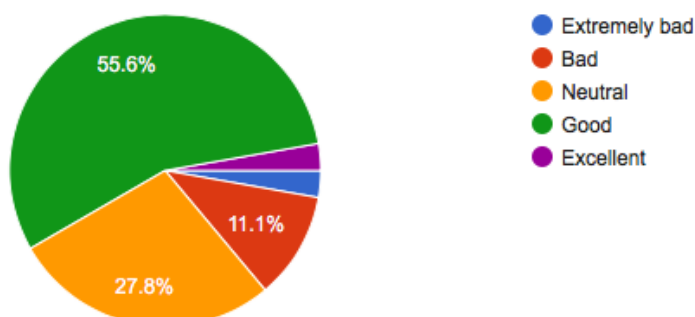
10. If you need, you can add to or specify your opinion here

9 responses

- In France, police and gendarmerie have the same job. But governments are "afraid" because of, police national is civilian corps. They believe in Gendarmerie, a military corps (even if in the same ministry since few years) to keep order and agree with politics, more than police national...
- It loses the overall perspective and creates interinstitutional incompatibility.
- Multiply police forces can lead to a disjointed approach to policing and a misinterpretation of overall policing responsibility, also leading to a disjointed service delivery to the Public at large.
- Municipality police depend of the money of each town and it's political police
- Sería el ideal, si hubiese una adecuada coordinación entre los distintos poderes y una adecuada gestión de recursos materiales, humanos y formativos.
- In Spain regional police are not loyal to the Spanish state.

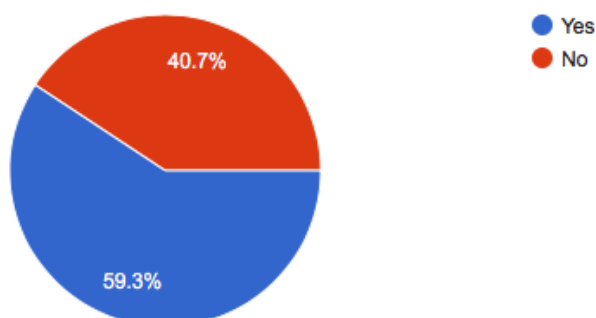
11. If your country has a multiple police system, how would you classify the relationship between your police organization and others

36 responses



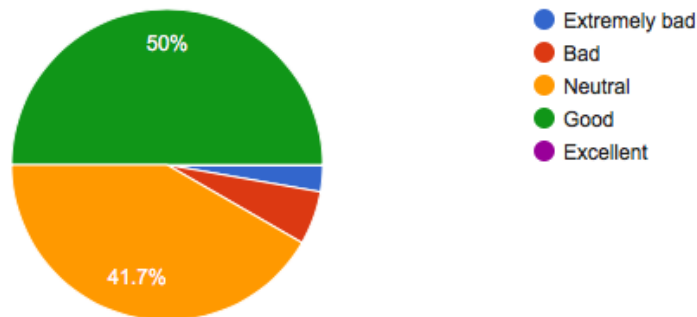
12. Are there any Municipal Police organizations in your country?

54 responses



13. If YES, how do you classify the overall relation between these Municipal Police organizations and others (Federal, National...)

36 responses



14. Could you shortly explain why?

24 responses

- Sometimes is good, depending on the city as every city has its own municipal police corps
- It depends on the case. There are municipal police officers that cooperate with the national police officers in a good way and there are others that don't seem to care to develop professional bonds with the national police force.
- Municipal Police want to do the job of National Police, but they don't have the knowledges and very often make mistakes.
- There is mostly no need to communicate with other cities Municipal Police forces because other cities have different regulations and are a lot smaller than our organization.
- We have an agreement of cooperation that specifies the areas where we cooperate and in what form. The relation has improved lately thanks to change of our top management.
- Because of the good communication between them.
- Different authorities
- it depends on relationship between people
- The cooperation is going well because the main aim is common and every organisation understands this principle.
- We have good relation because we know each our specifics competencies
- Different municipal police they don't speak together
- Too many differences between municipal polices: some are respected, some not
- Because in the end the work comes out correctly, and the agents finish the job in a professional way
- Because everyone thinks that he's got the absolute truth and there is not enough communication between them
- Las jefaturas nacionales quieren la mayor parte de las competencias. Las municipales ceden. Protagonismo por un lado, comodidad por la otra.
- The powers and attributions of municipal police are scarce and this does not rival the National Police
- No suelo haber conflicto
- Ce lá dépend des relations humaines entre fonctionnaires

- Hay acuerdos entre las autoridades municipales y estatales que permiten la coordinar y prestar servicios conjuntos, lo que se traduce en una mejora de servicio al ciudadano y satisfacción para los policías.
- each police has a specificity competence. Municipal police is a proximity police and national police is more judiciary investigations
- En ocasiones la relación depende de los mandos políticos o profesionales, no de los policías, que en general es buena.
- Different Tasks

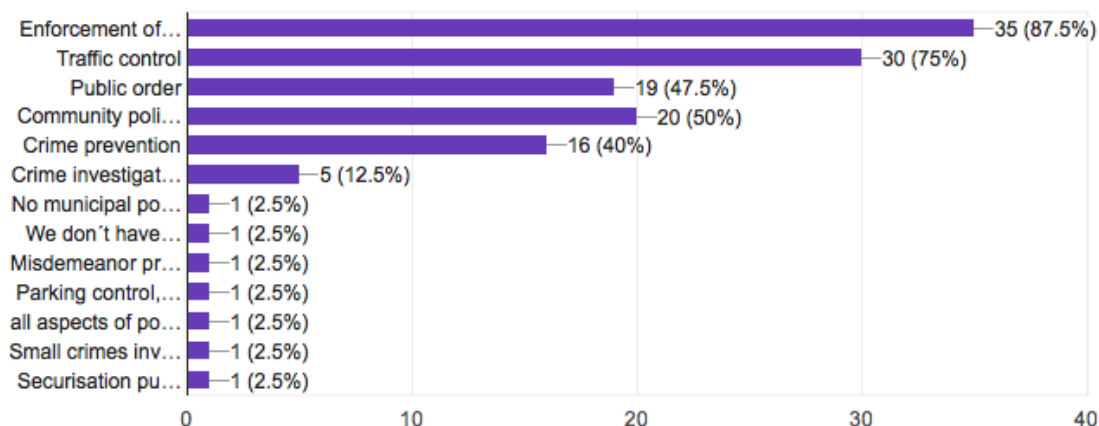
15. When was the Municipal Police created? (state year of creation)

28 responses

NOTA: As respostas a esta questão foram díspares e não se revelaram úteis e, por esse motivo, foram excluídas dos resultados.

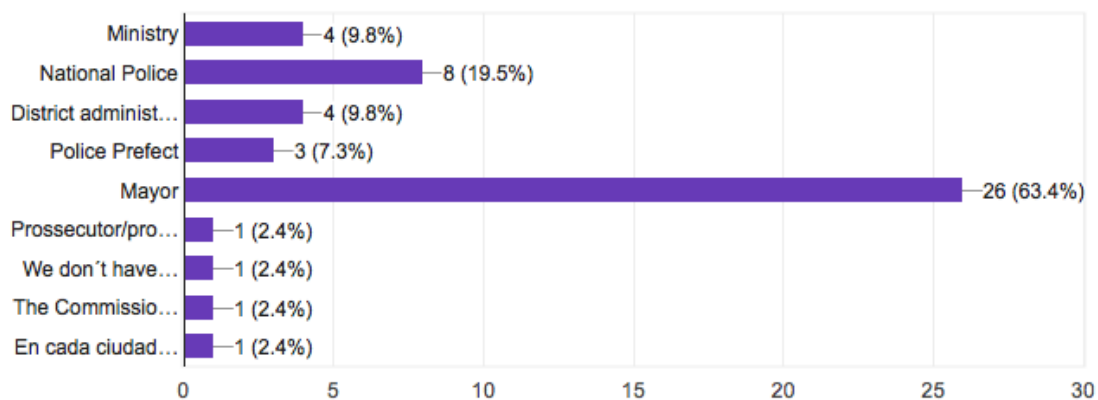
16. What are the competencies of Municipal Police in your country?

40 responses



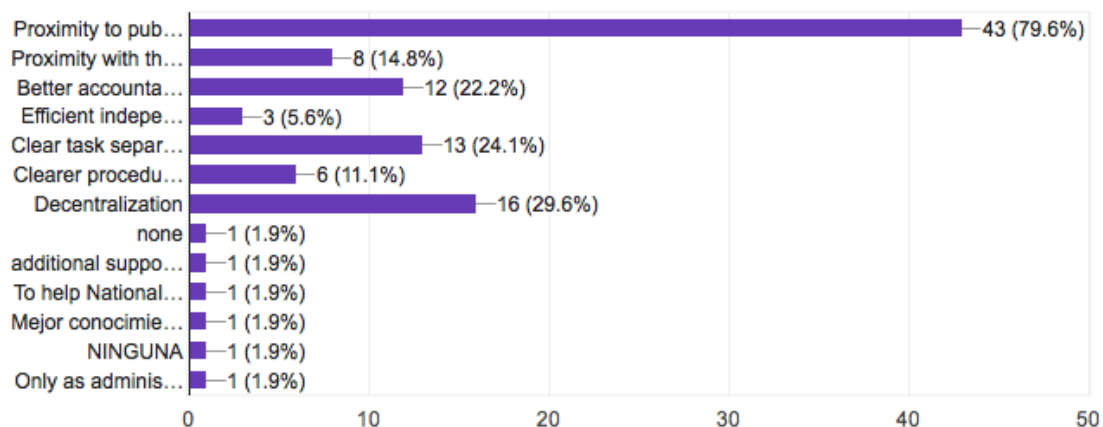
17. Who's in charge of Municipal Police in your country?

41 responses



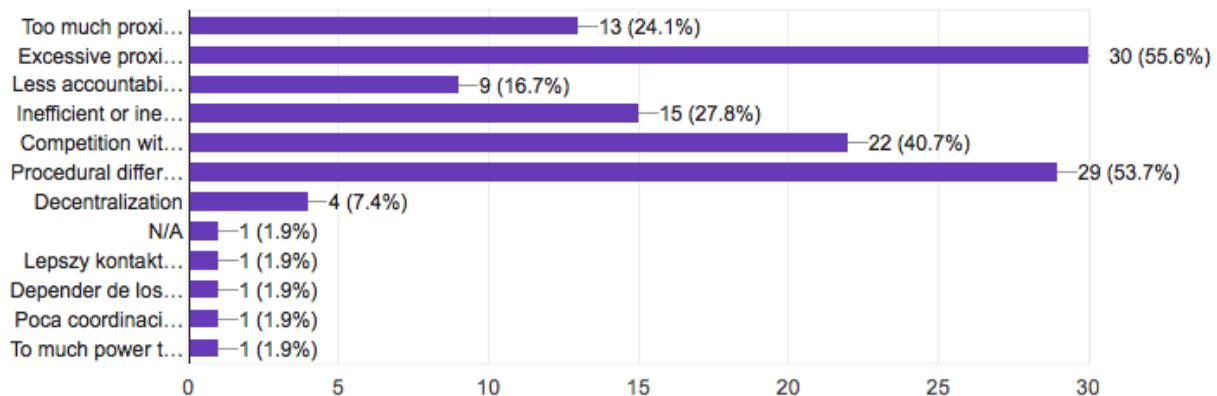
18. In your opinion which could be the ADVANTAGES of municipal policing?

54 responses



19. In your opinion which could be the DISADVANTAGES of municipal policing?

54 responses

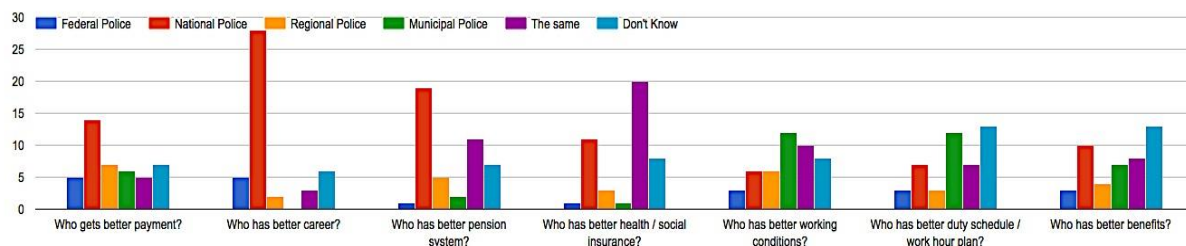


20. If you need, you can add to or specify your opinion here

5 responses

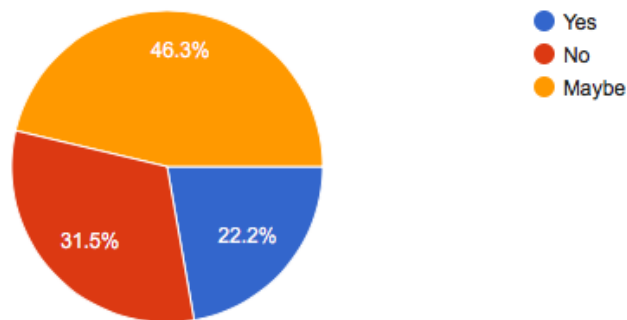
- Generally, mayors focus little on training and specialization of base agents
- Dependencia de alcalde en tráfico y materias de regulación municipal y del Delegado del Gobierno y Consejero Regional en seguridad ciudadana
- Spain has more than 8000 municipalities and most have municipal polices. How can you coordinate so many cops? It is impossible and very expensive!
- In Germany the few newly created municipal police forces seem to be a reaction to expensive savings of regular police forces' resources

21. Professional / career differences



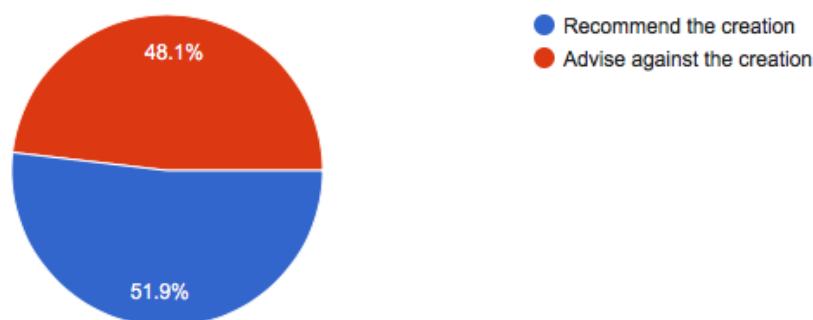
22. In your opinion is there a trend in Europe to municipalize policing?

54 responses



23. If you were to advise a State / Government on the creation of Municipal Police organizations would you

54 responses



24. How would you justify your advice

37 responses

- Mainly because it is a waste of time and money.
- I would advice against the creation of municipal police organization because in my country it is an institution that doesn't work. I think that the main problem is that municipal police officers obey to the major, so they have the chance to do whatever they want without actually being controlled by anyone as they lean on the personal relations they have created with him.
- Decentralisation. It would increase the information flow between the police and the public in the municipalities.
- Because too much risk of political effect on the municipal police...
- The world is changing, more centralization is not always better, local matters should be taken care of locally, not far away. If we centralize to much we lose contact with the people we are working for, meaning issues with thrust in the future. If we continue centralizing we also have to keep in mind that the answer to peoples demand could be some kind of municipal police organization.
- One National Police with regions separated into police areas with policeman who has assignment to work with the community on a strategic platform and special policemen who

does the work. That's how it works in Sweden. The municipal police organisation was laid down in 1965 in Sweden.

- Municipal police as for just supporting the empowerment of local regulations is ok, but not ok as a full police authority
- I think our organization works quite well but everything could be better.
- Municipal Police can ease the workload of the National Police.
- Municipal police takes away a lot of workload from national police, so that they can concentrate on more serious topics and matters, like crime, narcotics, trafficking.
- To qualify question 23, I would disagree that such a police organisation would be separate to the National Policing Organisation. There is a role for a police force dedicated to local municipal policing, however it should be part and come under the control of the National Police Force to ensure uniformity of approach and a clear set of co-ordinated objectives.
- Better results and closer to the public
- Better accountability with a single police service
- Clear actions
- Community policing is very important and need municipal police
- Single Police model works
- As we are all part of the one organisation in the Republic of Ireland I find that I can ring a colleague in any part of the Republic of Ireland and have my inquiry dealt with promptly. From talking to colleagues in countries with multiple forces this type of cooperation is not always forthcoming.
- In Ireland we only have a National Police Force which works very well with the community. Recent surveys report a 75 per cent satisfaction rating by the public. As we have no Municipal Police Organisation and I have no experience working with Municipal Police so I am therefore unable to offer any opinion in relation to same.
- Municipal Police knows the criminal environment and the society of a given area, and that is why it is worth having this kind of police. They can react rapidly and the people can trust them.
- All the municipal police have to work together, in the same organisation, with very precise duty
- To expansive to create more municipal police for the towns
- In Malta Municipal and other units are cored into one force thou rivalry exists and it does struggle intelligence and work distribution. I believe if divided forces would work smoother
- One police, one rules.
- l'échelon local au plus prêt de la population.
- Local problems = local police .
- Because it is an institution very close to the citizen
- Because more can be better. Always
- Mejor conocimiento de la problemática local, mejores recursos de información y red asistencial al ciudadano
- In Spain is a police that does not serve to guarantee public safety at the state level.
- Manque de fonctionnaire d'Etat, budget national, connaissance de l'environnement local,
- Complemento a otras policías, proximidad, mejor informada y conocimiento del terreno, insertada en el tejido social, más confiable para el ciudadano.
- National police has lost the proximity relation with the population, because of judiciary investigations. People needs and want to have good relations with police
- Una única policía centralizada funciona mejor, por lo menos en España.
- It would be better to have a national police force, with local community police departments.
- No need, you should better Invest in human resources of regular police forces

II - Entrevista

Comunicação dirigida aos entrevistados

Exm.^a Sr.^a

Exm.^o Sr.

O Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP) compreende a elaboração de um Trabalho Individual Final (TIF), que consiste numa exposição escrita, individual, orientada e inédita, sobre um tema relevante para a segurança interna, selecionado de entre os temas aprovados pelo Diretor Nacional da PSP (art. 4.º, n.º1, a) (4), e n.º3, do Anexo ao Despacho n.º17/GDN/2016, de 13DEZ2016).

Em conformidade com o descrito, o signatário registou como tema de investigação "As Polícias Municipais e a Municipalização da Segurança: Tendências, Caminhos e Destinos".

Um dos instrumentos aplicados para recolher informação sobre o tema é a aplicação de uma curta entrevista exploratória (12 questões) a um conjunto de individualidades, a qual foi autorizada por S. Ex.^a o Diretor Nacional Adjunto para os Recursos Humanos, conforme se transcreve.

Ao responder às questões que aqui são colocadas, considera-se que V.^a Ex.^a ficou esclarecido e consente na utilização dos dados recolhidos, de acordo com os seguintes parâmetros:

CONSENTIMENTO INFORMADO, ESCLARECIDO E LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO EM ESTUDOS DE INVESTIGAÇÃO

(de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo)

Título do estudo: "As Polícias Municipais e a Municipalização da Segurança: Tendências, Caminhos e Destinos"

Enquadramento: O Curso de Direção e Estratégia Policial (CDEP) compreende a elaboração de um Trabalho Individual Final (TIF), que consiste numa exposição escrita, individual, orientada e inédita, sobre um tema relevante para a segurança

interna, selecionado de entre os temas aprovados pelo Diretor Nacional da PSP (art. 4.º, n.º1, a) (4), e n.º3, do Anexo ao Despacho n.º17/GDN/2016, de 13DEZ2016).

Explicação do estudo: A investigação pretende descortinar a existência ou não de uma tendência para a municipalização do policiamento e da segurança, os contornos de qualquer dessas hipóteses e a trajetória evolutiva dos atuais modelos de polícia e de segurança.

Orientadora: Sr.ª Professora Doutora Raquel Duque

Confidencialidade e anonimato: A informação obtida destina-se a fins estritamente académicos e científicos, pelo que, se garante a confidencialidade e uso exclusivo dos dados recolhidos, bem como, dos elementos de identificação de cada entrevistado, os quais serão codificados.

Respostas à entrevista

1. Qual é o papel dos serviços de polícia municipal no atual modelo policial português?

EP01

O papel das PM's encontra-se vertido de forma expressa na Lei nº 19/2004 assim como no art.º 237, nº 3 da CRP. Parece-me que são serviços de polícia que atuam de forma complementar na manutenção da tranquilidade e paz públicas.

EC01

Parece-me fundamental separar as duas realidades existentes em Portugal no que a PM's diz respeito, num lado Lisboa e Porto, com os seus elementos pertencentes aos quadros da PSP e por outro lado todas as outras com quadros próprios formados como Polícias Municipais. Os papéis são e, na minha opinião deverão continuar a ser, fiscalização camarária e de trânsito, e nos casos de Lisboa e Porto poderem, a pedido da DN ou dos respetivos Comandos Metropolitanos, apoiar nas questões de Ordem Pública (atribuição exclusiva da PSP).

EP02

Os serviços de polícia municipal em Portugal exercem funções de polícia administrativa dos respetivos municípios, nomeadamente: fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais; fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município; aplicação das decisões das autoridades municipais; vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança; vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança; intervenção em programas destinados à ação das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos; guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade; regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.

Diria que se trata essencialmente de um papel de polícia administrativa, com uma função mitigada de prevenção criminal e de ordem pública.

EC2

Em geral, coadjuvam as Forças de Segurança em missões de segurança a edifícios municipais e aplicação do Direito de Mera Ordenação Social (sobretudo em matéria de trânsito). Mas não podem exercer a força pública nem dedicar-se à investigação criminal, são, essencialmente, polícias administrativas.

2. Indique algumas vantagens e desvantagens de um modelo que contemple órgãos de polícia municipal?

EP01

A principal vantagem é permitirem libertar as forças de segurança para os verdadeiros fenómenos de criminalidade. Tratando-se de um serviço genuinamente administrativo estão vocacionadas para os ilícitos administrativos de incidência territorial e com melhor capacidade de resposta atendendo à sua integração nas Câmaras Municipais que, por natureza, possuem serviços de resposta integrada, sobretudo, na área social, ambiental, animal e rodoviária. Tendo as Câmaras Municipais autonomia administrativa e financeira facilita a gestão de meios está mais facilitada. Veja-se os meios materiais que hoje a grande maioria das PM's dispõem.

A desvantagem é poderem ser instrumentalizadas pelo poder político autárquico e até poderem ser orientadas por pessoas sem qualquer preparação técnica. A tutela das PM's obrigatoriamente compete ao presidente mas com possibilidade de delegação podendo ser escolhido um vereador, de entre os que integram a lista de partidária, ou seja, não é possível designar um vereador com particular aptidão para esta tutela. Esta é talvez o grande calcanhar de Aquiles do actual sistema. Ao contrário na formação do governo, em tese, o Ministro da Administração Interna é escolhido de entre personalidades da sociedade civil que possuam o perfil técnico e político para o cargo. Nas autarquias essa possibilidade está vetada tendo obrigatoriamente que ser designado um vereador constante da lista "fechada" não podendo ser nomeado outra individualidade da sociedade civil.

EC01

Penso que as vantagens são muito superiores às desvantagens, uma vez que as Polícias Municipais respondem em primeira instância às Camaras Municipais, entidade que melhor conhece o pormenores do seu território e da sua população, permitindo uma articulação mais ágil e rápida, moldando-se com maior facilidade às necessidades e contante mutação das cidades, e fazendo alguns tipos de fiscalização, libertam os efetivo da PSP para outras funções onde a PSP tem exclusividade. Quanto a desvantagens, apenas me ocorre, em alguns casos, a articulação entre a PSP e as PM's poder não ser a melhor, criando duplicação de tarefas ou outras questões negativas do ponto de vista operacional.

EP02

As vantagens poderão ser: libertar as polícias nacionais de funções de fiscalização de regulamentos e demais legislação administrativa, desviando-as da sua função primária que é a ordem pública, a prevenção da criminalidade e a investigação criminal.

As desvantagens (sobretudo em modelos de polícia pluralistas e atomizados, como é o caso português), é criar mais um conjunto de serviços policiais que competirão com as Polícias Nacionais por mais competências, por mais recursos financeiros, humanos e materiais, podendo ainda criar mais entropias e problemas na coordenação e sobreposição com as Polícias Nacionais. Tendo em conta que Portugal tem poucos recursos financeiros e que as Forças de Segurança (em particular a PSP e a GNR) têm problemas estruturais em termos de equipamento e instalações, não me parece racional a criação de novos corpos de polícia, enquanto os problemas das principais forças de segurança não estejam resolvido ou mitigados. Outra desvantagem é criar um serviço de polícia que não respeite os princípios constitucionalmente estabelecidos da igualdade e da proporcionalidade (na medida em que poderá assistir-se à tendência para privilegiar setores da sociedade mais próximos da edilidade, ao presidente da câmara e respetivo executivo). Em situações concretas as polícias municipais estão mais sujeitas a pressões por motivos políticos.

EC2

Não vejo desvantagens, desde que se mantenha a distinção em relação às polícias.

3. Como classifica as relações entre as diversas organizações policiais presentes no modelo português (cooperativa, competitiva...)? Porquê?

EP01

Intimamente preferia que fossem cooperativas mas a realidade inclina-me a definir as relações como manifestamente competitivas. Uma evidência é a necessidade permanente de definição de instrumentos legais que obriguem e estimulem a cooperação. Parece que só mesmo com obrigação legal é que se alcança o mínimo de convergência. No entanto, considero que se trata de um problema de mentalidade e não de uma ausência legal porque servem o mesmo cliente – o cidadão – e estão subjugados à mesma tutela – Estado.

EC01

As instituições são feitas de Homens e Mulheres, pelo que as relações entre elas estão muito dependentes das diversas posturas adotadas pelos seus elementos, no entanto, a minha experiencia diz-me que na esmagadora maioria das vezes a cooperação acaba sempre por se sobrepor à competição, acabando assim por melhor servir o objetivo e bem comum.

EP02

As relações entre as diversas organizações policiais do nosso sistema de segurança interna são competitivas, na medida em que existem muitas áreas de sobreposição de competências entre os diversos atores e porque os mecanismos de direção, coordenação e regulação não têm revelado a capacidade para dirimirem estes problemas e enfrentarem os interesses corporativistas existentes.

EC2

Há por vezes rivalidades e redundâncias nocivas, devido à sobreposição de competências, ao défice de coordenação (apesar do SGSI) e à ausência de partilha de informações (apesar da PIIC). Mas essas dificuldades esbatem-se quando há trabalho conjunto (por exemplo, as equipas mistas) em que se percebe que todos têm a ganhar.

4. No futuro, que papel deve ser reservado às polícias municipais?

EP01

Julgo que o actual catálogo de competências inscrito na Lei-Quadro nº 19/2004 é o ajustado e suficiente para a afirmação de um conceito de segurança baseado na territorialização e na proximidade mas sempre de forma complementar e subsidiária. A existência de polícias municipais não afasta a necessidade de polícias nacionais, até por uma questão de equilíbrio democrático. Veja-se os recentes incidentes na Catalunha que obrigaram a “afastar” os *Mossos de Esquadra*, se bem que seja uma polícia autonómica mas também municipal, através de um reforço das Polícias Nacionais – Corpo Nacional de Polícia e *Guardia Civil* – para manterem a integridade e unidade nacional de Espanha. É certo que a verdadeira reforma do Estado que, em minha opinião, se afigura como urgente baseia-se na efectiva descentralização administrativa, onde naturalmente haverá matérias que podem ser transferidas para as polícias locais.

EC01

Penso que caminhamos para o modelo mais correto, de cooperação entre as PM's e a PSP, devendo ser reservado às PM's o papel de fiscalização de regulamentos camarários e trânsito (sem vertente criminal), ficando também sempre como “reserva” para toda e qualquer atividade operacional que seja do entendimento dos diversos Comandos Regionais, Metropolitanos e Distritais.

EP02

Penso que as Polícias Municipais têm atualmente um quadro de competências adequado em Portugal. O seu papel deverá ser sempre o de coadjuvar as Forças de Segurança e de priorizarem funções de polícia administrativa e de prevenção. Não me parece que devam aumentar o quadro das suas competências, enquanto o Sistema de Segurança Interna não for clarificado e adaptado às exigências do século XXI. Quanto mais atomizado for o SSI, menos sentido tem a criação de novas Polícias Municipais. A fragmentação fomenta a descoordenação e a ineficácia do sistema. Para já, há que pensar na sustentabilidade dos serviços de polícia municipal existentes.

EC2

Segurança de instalações públicas do município, segurança rodoviária e aplicação de regulamentos municipais, tal como hoje.

5. Existindo polícias municipais, que papel devem ter as outras polícias?

EP01

As que decorrem das atuais leis orgânicas. Mais uma vez reafirmo que a existência de polícias municipais não afasta nem colide com as missões das polícias nacionais. Devem ser encaradas como auxiliares privilegiados das polícias e políticas nacionais.

EC01

As outras Polícias têm tarefas bem regulamentadas que devem manter na íntegra, como são disso exemplo a Ordem Pública, Investigação Criminal, e todas as outras especializações próprias de OPC's como SEF, ASAE etc.

EP02

As Polícias de âmbito nacional (nomeadamente, a PSP e a GNR) devem ter competências de ordem pública, de prevenção da criminalidade, de investigação criminal e de inteligência policial. Deverá caber-lhes a prevenção e repressão da criminalidade de massa ou comum e da criminalidade grave. Mas também o policiamento de proximidade, o apoio às vítimas, a colaboração e coadjuvação das autoridades judiciais, as operações especiais, a segurança pessoal, a fiscalização de armas e explosivos, da segurança privada, a gestão da segurança em grandes eventos, etc. As polícias municipais, no quadro das suas competências, devem coadjuvar as polícias nacionais e libertá-las de muitas tarefas de cariz administrativo, muitas das quais, que ainda são executadas, por exemplo, pela PSP e GNR (ex. aberturas de porta, acidentes de viação, fiscalização do licenciamento de estabelecimentos, fiscalização de ocupação da via pública municipal, fiscalização de obras, etc.).

EC2

Devem ter o monopólio da Ordem Pública e da investigação criminal

6. Na sua opinião, como seria um modelo de organização policial ideal para o futuro de Portugal?

EP01

Um modelo de uma polícia única sem prejuízo da existência de polícias municipais, absolutamente essenciais, para quem tem responsabilidade de gerir o espaço e as actividades públicas.

EC01

Na minha opinião o modelo ideal para o País passa não pela criação ou existência de várias Polícias de especialidade, mas sim de congregação em poucas Polícias mas com departamentos altamente especializados, mas dentro do mesmo corpo, sob o mesmo Comando geral.

EP02

Dois modelos possíveis. Ou modelo monista de Polícia Nacional única ou modelo de polícia dualista puro (PSP e GNR). Em ambos os cenários há campo para a existência das polícias municipais. No atual modelo pluralista e atomizado não faz sentido a existência de polícias municipais fora de Lisboa e Porto, até porque existem diversos OPC e polícias administrativas que desempenham um vasto espectro de funções (ACT, ASAE, etc.).

EC2

Apesar das redundâncias, é prudente manter na conjuntura atual o modelo dual (PSP, GNR), bem como a partilha de competências na investigação criminal (opcs de competência genérica, reservada e específica). É importante manter uma fronteira nítida entre “inteligência” e investigação criminal.

7. Que principais dificuldades encontra no exercício das funções de polícia municipal?

EP01

Nesta fase ainda uma certa desconfiança dos cidadãos aos poderes de polícia municipal. Em alguns casos alguma resistência no acatamento de ordens emitidas

pelos polícias municipais em que, não raras vezes, o cidadão solicita a presença das polícias nacionais para dirimirem conflitos com as polícias municipais. O estatuto dos polícias municipais, equiparados a qualquer funcionário municipal, não permite uma gestão operacional de um verdadeiro recurso de polícia, exceto em Lisboa e Porto. A excessiva politização dos próprios agentes. A inexistência de acesso ou partilha de informações com as demais polícias perdendo-se a maior vantagem das polícias municipais que é a sua proximidade e o seu conhecimento pormenorizado do “terreno “.

EC01

As principais dificuldades passam por falta de conhecimento por parte dos cidadãos, e infelizmente algumas vezes de elementos de outras forças e serviços de segurança, em relação às competências da PM.

EP02

A questão da prestação de contas a entidades externas que não o município, daí a sua maior permeabilidade a situações de nepotismo e mesmo de corrupção.

EC2

Acho que há falta de “escala” e reduzido número de efetivos na maioria dos casos.

8. Entende que os organismos da UE incentivam ou desincentivam a criação de polícias municipais?

EP01

Parece-me evidente que incentiva desde logo pela carta de descentralização europeia onde incluem os serviços de polícia. Em toda a Europa o sistema de segurança de cada país, sobretudo os da linha mediterrânica, assentam nas polícias municipais – Espanha, França, Itália. Mesmo a nível mundial está enraizado o conceito municipal de polícia existindo cerca de 800 a 900 polícias municipais.

EC01

Penso que a ação desses organismos da UE não incentiva nem desincentiva, uma vez que os modelos dentro da UE são muito diversos.

EP02

Sinceramente não sei. Fico com a percepção que as agências da U.E. (Europol, Frontex, Cooperação Schengen) interagem apenas com as Polícias Nacionais dos Estados da U.E. porque são estas que têm a responsabilidade legal de prevenir e combater as ameaças consideradas como as que mais podem afetar a segurança da U.E. (terrorismo, criminalidade organizada e cibercriminalidade). A decisão sobre existência de polícias municipais insere-se na reserva de soberania dos Estados membros, pelo que tanto quanto me posso aperceber, não é um assunto que à partida os organismos da U.E. tenham na agenda, até porque estes serviços municipais dificultam a operacionalização de políticas de cooperação no quadro da U.E. Representam, à partida, uma tendência de territorialização/municipalização inversa à tendência de internacionalização.

EC2

Não creio que essa seja uma matéria sobre a qual reflitam seriamente. Nunca me apercebi disso em mais de quatro anos.

9. Qual o papel de organizações como o Fórum Europeu de Segurança Urbana?

EP01

É um Fórum amplamente reconhecido como um espaço de debate sobre problemas de segurança que afetam as cidades e que através de um conhecimento de boas práticas permite que as cidades se comprometam ao mais alto nível a seguir essas referências. Veja-se o caso da videovigilância que foi objecto de um manifesto próprio. Este fórum é um espaço de partilha de conhecimento e de experiências que, inegavelmente, tem colhido os melhores resultados e, sobretudo, vincula os próprios dirigentes políticos a uma carta de princípios na gestão das cidades.

EC01

Penso que o FESU será o que os seus membros quiserem, no entanto reconheço no FESU um enorme potencial, fundamentalmente na troca e potencial replicação de boas práticas.

EP02

Estas organizações são fóruns de discussão, divulgação de boas práticas e troca de experiências, no âmbito das políticas públicas municipais que, como se sabe, são transversais e abrangentes: ordenamento urbano, higiene urbana, segurança rodoviária, iluminação pública, criação de espaços urbanos de lazer, edificar zonas residenciais para populações de condição socio-económica desfavorecida, escolas e educação, etc. Muitas destas matérias estão diretamente relacionadas com a segurança pública, a prevenção criminal (incluindo a prevenção situacional), pelo que as Polícias Nacionais também deverão estar representadas em alguns destes fóruns para acompanharem e contribuírem com o seu conhecimento e experiência. Tendencialmente, um comandante de uma Polícia Nacional em Lisboa ou Madrid está mais preparado para abordar estas temáticas de um ponto de vista transversal, do que um comandante de uma Polícia Municipal.

EC2

É sem dúvida um papel importante por cruzar experiências diversificadas e boas práticas de segurança nas grandes cidades.

10. Sente que as polícias municipais tendem a crescer enquanto modelo de policiamento?

EP01

Estou absolutamente seguro disso. Estamos numa fase de incremento da segurança humana e da segurança de proximidade. Longe vão os tempos em que apenas competia às polícias manter a integridade do Estado e das suas estruturas, centrando-se, agora, no cidadão como destinatário central das políticas públicas.

EC01

Na minha opinião, caso a situação económica e financeira do País não piore grandemente, prevejo o aumento do número de Municípios com PM's, uma vez que as mesmas são serviços que dão ao Município uma capacidade incomparavelmente superior de intervenção na cidade, tanto a nível da fiscalização dos regulamentos camarários como a nível do trânsito.

EP02

Em princípio sim, mas tudo dependerá da situação económico-financeira dos Estados, assim como das novas ameaças e riscos à segurança. Se houver uma tendência de crescimento do terrorismo e da criminalidade grave, os Estados tenderão a apostar na musculação da resposta, na inteligência criminal e investigação.

EC2

No presente momento, creio que há uma certa tendência para a estagnação.

11. Como percepciona a visão das outras polícias em relação às polícias municipais?

EP01

Considero que a jovialidade destas polícias municipais ainda não permite uma verdadeira afirmação do modelo. Estranhamente, nunca se questionou a importância e a relevância das polícias municipais de Lisboa e do Porto. Parece que existem cidades de 1ª e 2ª. Ora, se é inegável o papel das polícias municipais de Lisboa e do Porto, por maioria de razão as demais também têm esse papel crucial na gestão do espaço e actividades públicas em nome da melhor qualidade de vida dos cidadãos. Se recentemente assistimos a um forte investimento em Lisboa e Porto, inclusive, finalmente, se conseguiu trazer à estampa um regime específico de funcionamento destas, que há muito se reclamava, parece que a tendência, até por contágio, será o alastramento aos restantes concelhos. Tenho em mim que o tempo permitirá alcançar a maturidade suficiente para que o modelo de segurança nacional possa conviver com estes dois níveis de polícia.

Uma evidência desta “resistência” é o incumprimento legal das forças de segurança em formarem as polícias municipais como decorre de imperativo legal. Trata-se de uma tarefa secundarizada pelas forças de segurança.

EC01

Penso que, embora essa visão esteja a mudar, a visão que as Polícias têm em relação às PM's ainda é um pouco negativa, considerando as PM's como um serviço “menos nobre”, no entanto conforme referi no início da resposta, a visão

está a mudar, fruto do que tem sido o aumento de visibilidade e de serviço prestado pelas duas maiores PM's do País (Lisboa e Porto).

EP02

Penso que as outras Polícias entendem as polícias municipais mais como uma ameaça à PSP, do que propriamente a si. A tendência é pensarem que as polícias municipais não as ameaçam devido à especificidade do seu estatuto.

Tanto quanto me posso aperceber, existe algum grau de colaboração entre as polícias municipais e por exemplo a GNR ou a PJ, mas muito residual ou mitigado.

EC2

Duvido de que as considerem, em geral, muito úteis, o que também se deve a alguma indefinição quanto à sua missão.

12.Caso deseje acrescentar alguma informação às questões respondidas faça-o aqui.

EC2

Acho que seria útil criar polícias intermunicipais para beneficiar do efeito de escala (por exemplo, no Algarve). Acho ainda que as polícias municipais seriam muito mais úteis e poderiam ter competências acrescidas num cenário de regionalização administrativa do continente, que está projetado na Constituição – e com o qual concordo.

III – Recomendações

Considerando a forte possibilidade de se estar perante um movimento de descentralização da atividade policial e tendo em conta que o atual modelo plural de forças e serviços de segurança, tendencialmente concorrencial e gerador de conflitos, não será facilmente alterado, importa analisar o lugar da PSP no contexto do modelo de organização policial nacional.

Como é referido por um dos entrevistados “as outras Polícias entendem as polícias municipais mais como uma ameaça à PSP, do que propriamente a si. A tendência é pensarem que as polícias municipais não as ameaçam devido à especificidade do seu estatuto”.⁵⁹ Esta observação invoca o posicionamento particular da PSP, polícia de dimensão nacional, civil e urbana, com competências predominantemente genéricas, em regime de partilha com outra força de segurança com a qual também divide o território, mas também, com serviços de segurança que desempenham missões especializadas em campos onde a PSP participa, mas não detém exclusividade ou especialidade.

A PSP, para além da atribuição da tarefa de garantia da segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de outros cidadãos, quando sujeitos a situação de ameaça relevante, e só desses⁶⁰, e de estar incumbida de assegurar o ponto de contacto permanente para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de violência associada ao desporto⁶¹, não tem competências em regime de exclusividade.

O licenciamento, controlo e fiscalização do fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, é exercido sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades⁶², e o licenciamento, controlo e fiscalização das atividades de segurança privada e respetiva formação, é

⁵⁹ EP02 em resposta à questão 11.

⁶⁰ Cfr.^a al. c), do n.º 3, do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto, que aprova a orgânica da PSP.

⁶¹ Cfr.^a al. d) do mesmo número e artigo.

⁶² Cfr.^a al. a), do n.º 3, do artigo 3.º da orgânica da PSP.

executado em cooperação com as demais forças e serviços de segurança e com a Inspeção-Geral da Administração Interna⁶³.

As atividades de polícia criminal da PSP são exercidas enquanto órgão de polícia criminal de competência genérica⁶⁴, partilhando o cenário com a Polícia Judiciária (PJ), órgão de polícia criminal puro com competências de investigação especificamente atribuídas pela mesma lei, e com a GNR, a qual, não obstante as competências da PJ, possui também um campo de especialidade no que respeita aos crimes tributários.

Os restantes órgãos de polícia criminal são considerados de competência específica, querendo isto dizer que investigam apenas campos particulares do desvio tipificado como crime, nos quais se especializam.

Quer no plano da polícia administrativa geral e especial, quer no plano da polícia criminal, a PSP é um ator do teatro da segurança interna que exerce competências gerais de polícia.

A GNR, por seu turno, nos últimos anos garantiu o incremento das especialidades através da competência de vigilância da costa, caminhando para assumir a primeira linha da função de guarda costeira nacional, caminho esse que foi trilhado a partir das suas competências fiscais, estando ainda presentes em todas as fronteiras e pontos de passagem de pessoas e mercadorias que entram e saem do território nacional.⁶⁵ A mesma força de segurança iniciou um processo de criação de uma unidade de suporte à proteção civil (Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro, GIPS) que tem vingado e que, aparentemente, tenderá a crescer e desenvolver-se como solução para os diversos problemas que a Proteção Civil tem enfrentado em Portugal.⁶⁶

De forma panorâmica a PSP tende a ser uma polícia das pessoas e das atividades, em contraste com a GNR, que tende a dedicar-se ao território e às coisas.

É consabido que entre as forças e serviços de segurança, o regime concorrencial instalado tem resultado em conflitos de competências, mas também em tentativas de depredação das competências alheias. Documentos relativamente

⁶³ Cfr.ª al. b), do mesmo número e artigo.

⁶⁴ Artigo 3.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

⁶⁵ Terrestres, marítimas e aéreas.

recentes defendem a GNR como a força nacional que deve deter os meios e competências de *hard policing*, operações especiais policiais, segurança e proteção de infraestruturas críticas e dos órgãos de soberania, a ordem pública e o controlo das armas e dos explosivos, tendo para esse efeito, o apoio de instituições fortes, como as forças armadas, aliadas a uma *intelligentsia* que lhes fornece suporte e fundamento intelectual, bem como, legitimidade para a construção de ideias políticas.⁶⁷

Por outro lado, assiste-se a uma progressiva descentralização de competências que tem gerado uma tendência de municipalização de diversas atividades policiais, eminentemente urbanas e que afetam, como referido, em especial, a PSP.

A PSP encontra-se, pois, entre interesses que pretendem destituí-la das suas competências de *hard policing* e de especialização, e um outro, que pode consumir muitas das suas atribuições de *soft policing*. Para além disto partilha o ambiente de investigação criminal com uma multiplicidade de outros órgãos de polícia criminal. No meio, encontra-se pouco ou nada que justifique a manutenção da sua existência de forma autónoma e enquanto organização cumprindo com um fim específico especial e fundamental.

A tarefa de resistência à pressão destes movimentos demanda uma mudança de estratégia, transformando as aparentes vulnerabilidades em vantagens.

A única estrutura que a PSP possui em exclusividade é um estabelecimento de ensino superior público universitário destinado a ministrar formação inicial e ao longo da vida aos seus oficiais, mas que também encerra uma vocação universalista no plano da segurança interna, considerando que “pode ainda ministrar formação académica e técnico-profissional destinada aos técnicos superiores e dirigentes das forças, serviços e organismos de segurança, das polícias municipais e de outras entidades com atribuições e competências no âmbito da segurança interna”.⁶⁸

⁶⁶ Crescimento este que é evidente nas intenções políticas mais recentes e que revelam o reforço dessa competência em efetivos e meios.

⁶⁷ Vide a proposta da comissão de revisão do Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional de finais de 2012 que, após grande polémica, viria a ser reformulada e transformada Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.

⁶⁸ Cfr.ª n.º 4, do artigo 1.º, do Estatuto do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCP SI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275/2009 de 2 de Outubro.

As competências atribuídas ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI) garantem à PSP um grande potencial de desenvolvimento no plano nacional e internacional que não está suficientemente explorado.

O papel da PSP no cumprimento da previsão legal relativa às relações entre a administração central e os municípios, que preconiza a formação dos efetivos das polícias municipais através da Escola Prática de Polícia (EPP) e do ISCPSI, em colaboração com o Centro de Estudo e Formação Autárquica (CEFA)⁶⁹ agora FEFAL, e a existência de um modelo de polícia municipal fraturado entre os estatutos das PM de Lisboa e do Porto e as restantes, podem constituir-se pontos de apoio para a construção de um caminho que garanta o papel principal na criação de uma estrutura policial civil tendencialmente única em todo o território nacional com um nível nacional e um nível local, obedecendo à matriz da PSP.

A formação é um momento crítico da criação do sentimento de pertença e da adesão de pessoas a organizações, da criação de uma cultura institucional que as transforma de meras estruturas concebidas para um fim, em instituições indispensáveis no funcionamento do Estado.

Reconhecendo que boa parte das dificuldades na divisão de tarefas e de articulação operacional decorre da diferença entre objetivos e linguagem, importa que a formação dos agentes e dirigentes de polícia municipal seja da PSP. Assumir por inteiro que os agentes e dirigentes de polícia municipal têm de ser antes agentes e dirigentes da PSP, pode garantir que, através da formação e da unidade doutrinária, se expanda o efetivo, a distribuição e a amplitude de competências desta força de segurança, sem perda das competências de polícia nacional que já detêm e que têm potencial para se consolidar e melhorar através do alargamento da sua rede local.

O modelo que se sugere pode facilitar a criação de polícias municipais em diversos pontos do território onde ainda não existem e a PSP pode beneficiar deste incremento através:

1. Do gradual englobamento da formação das polícias municipais nas competências da PSP;
2. Da identificação da polícia municipal enquanto competência especializada

⁶⁹ V. artigo 6.º, do Decreto-Lei n.º 197/2008 de 7 de Outubro.

- da PSP a par de outras;
3. Do aumento das vagas para o recrutamento de agentes e oficiais, prevendo que os mesmos se destinem quer ao nível nacional, quer ao nível local, aumentando substancialmente o efetivo;
 4. Da melhoria do financiamento destinado à formação especializada, para capacitar elementos da PSP para o desempenho de tarefas de polícia municipal;
 5. Do alargamento da distribuição territorial dos efetivos da PSP para além das zonas urbanas até hoje destinadas a esta força de segurança;
 6. Da consequente melhoria da possibilidade de escoamento mais eficiente e eficaz das listas de transferência do pessoal;
 7. Do aumento de potencial de influência junto do poder local e do poder central;
 8. Da reunião de conhecimento sobre os diversos níveis de atuação, desde que seja garantido que os efetivos nas polícias municipais desempenham essa missão em comissão de serviço, permitindo a rotação de pessoal;
 9. Da partilha de recursos disponibilizados pelo poder central e poder local;
 10. Da manutenção e incremento de uma rede de informações eficiente e eficaz que não tenha quebras entre o nível local e a tomada de decisão estratégica nacional;
 11. Da redução do risco de perda de inteligência gerada através do patrulhamento das ruas, da fiscalização e dos programas especiais de policiamento de proximidade;
 12. Do incremento do papel já desempenhado junto dos diversos atores políticos e cívicos locais;
 13. Do aumento do espectro de atuação em áreas do policiamento e segurança em que se não tem agido ou em que a participação tem sido residual, nomeadamente, na área ambiental, fiscalização administrativa, segurança alimentar, economia, etc.
 14. Da participação em projetos de financiamento à administração local, destinados à segurança e à gestão urbana (Ex: projetos *Smart Cities*⁷⁰) e

⁷⁰ A pretensão de participação ativa em centros de comando e controlo partilhados e multifuncionais, ideia que começa a emergir no horizonte próximo, passa necessariamente pelo envolvimento na fase de planeamento. A título de exemplo “Foi apresentada, em 14 de julho (de 2017), a Plataforma de

incrementando a participação nas áreas da proteção civil municipal, abrindo caminho para o crescimento da participação da PSP nessas áreas ao nível nacional.

O posicionamento da PSP tem de ser adaptativo, evitando, através da reinvenção da sua utilidade e da imprescindibilidade das suas funções específicas, tornar-se redundante no seio do modelo de organização a que pertence.

Serão as organizações mais fortemente institucionalizadas, com maior dimensão e que exercem competências especiais e exclusivas, que sobreviverão num cenário de reforma do modelo de organização policial que tenda a extinguir e fundir estruturas.

O ambiente atual revela as tendências dominantes do pensamento político nacional e internacional, é pois, tempo de agir.

Gestão Inteligente da Cidade de Lisboa, uma ferramenta que constitui o suporte tecnológico do Centro Operacional Integrado (COI) e permite dotar o município de Lisboa de ferramentas inovadoras de gestão colaborativa de ocorrências e eventos entre a Proteção Civil, Bombeiros, Polícia Municipal e serviços operacionais da câmara municipal, integrando também a PSP e informação dos diversos operadores de infraestruturas da cidade.”, Câmara Municipal de Lisboa, disponível em: <http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/plataforma-de-gestao-inteligente-da-cidade-de-lisboa>